

Demokratiske utfordringer med styring av nettverkssamarbeid i kommunal sektor

*En casestudie av interkommunalt samarbeid
i Norge*

Anna Kristin Villa



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2013

Demokratiske utfordringer med styring av nettverkssamarbeid i kommunal sektor. En casestudie av interkommunalt samarbeid i Norge

© Anna Kristin Villa

2013

Demokratiske utfordringer med styring av nettverkssamarbeid i kommunal sektor. En casestudie av interkommunalt samarbeid i Norge.

Anna Kristin Villa

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven retter søkelyset mot styring av nettverkssamarbeid i offentlig sektor. Studien identifiserer demokratiske utfordringer i interkommunalt samarbeid og undersøker hva norske kommuner gjør for å håndtere disse, og prøver ut faktorer som kan tenkes å spille inn på arbeidet med å styre inter-organisatorisk samstyring.

Studien ser nærmere på interkommunalt samarbeid i tre casekommuner: Eide, Sørumsund og Hurdal. Tolv samarbeidstiltak av enten tjenesteytende eller interessepolitisk karakter med større og mindre økonomisk relevans er valgt ut. Med bakgrunn i demokratiteori og governance-litteratur blir de tolv interkommunale samarbeidene vurdert i et rammeverk utarbeidet for å måle tiltakenes demokratiske forankring. En tilstrekkelig demokratisk forankring innebærer at de folkevalgte tar beslutningen om utredning og etablering av interkommunalt samarbeid og avgjør hvordan dette skal organiseres etter overordnede mål og vedtekter. Videre må de folkevalgte i det minste medvirke indirekte til utformingen av de økonomiske rammene, påvirke representasjon og rekruttering inn i styrende organer og beslutningene som tas. Til sist er det nødvendig med gode rapporteringsrutiner, innsyn og åpenhet om samarbeidenes aktiviteter, resultater og planer, og de folkevalgte bør dessuten sørge for at samarbeidene jevnlig blir evaluerte. Datagrunnlaget for studien er offentlig tilgjengelige dokumenter som eierskapsmeldinger, kommunebudsjett, samarbeidsavtaler og årsrapporter, supplert av intervjuer med ordfører, rådmann og to kommunestyrerepresentanter fra opposisjon og posisjon i hver casekommune.

Studien viser at kommunene er den sentrale vedtaksmyndigheten i interkommunalt samarbeid, men at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene i liten grad er med på å forme innholdet i samarbeidene og dessuten har svak kjennskap til organisering. Det eksisterer gode mekanismer for representasjon og rekruttering, men graden av direkte deltakelse fra de folkevalgte varierer sterkt mellom de tre casene. De folkevalgtes innsyn og innvirkning på rapportering og evaluering avhenger videre av hvilken posisjon man innehar i kommunen. Blant faktorer som virker inn på den demokratiske styringen av interkommunalt samarbeid gir studien støtte til at organisasjonsmodell, politikkområde og aktørmangfold påvirker styringsrommet og håndteringen av interkommunalt samarbeid.

Forord

Denne masteroppgaven, som er skrevet ved institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, markerer slutten på et langt utdanningsløp. Det har vært en fin erfaring å jobbe med et så stort prosjekt over en lengre periode, og jeg ser fram til å ta med meg de erfaringene jeg har fått inn i arbeidslivet.

Jeg vil rette en stor takk til veileder Harald Baldersheim, som har gitt meg gode råd, konkrete løsningsforslag og hurtige tilbakemeldinger, alltid med den for meg helt riktige balansen mellom vestlandsk nøkternhet og entusiasme. Tusen takk til alle informanter som velvillig stilte opp og satte av tid til å la seg intervju. Jeg håper deres opplevelse var like god som min. Jeg er også svært takknemlig for gode råd og korrekturlesing fra mine gode venninner Guro Bolstad og Stine Ravnå.

Til sist; takk til studiekamerater og til familien min for oppmuntring og tålmodighet.

Alle eventuelle feil og unøyaktigheter i oppgaven er helt og holdent mitt ansvar.

Oslo, mai 2013

Anna Kristin Villa

Antall ord (ekskludert forside og litteraturliste): 40 816.

Deler fra kursoppgaver i STV 4020 og 4428B er benyttet i oppgaven.

Forkortelser

AS	Aksjeselskap
DGI IKS	Digitale Gardermoen IKS
IINR	Innkjøpssamarbeid Nedre Romerike
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KS	Kommunenenes sentralforbund
OPS	Offentlig-privat samarbeid
PPT	Pedagogisk-psykologisk tjeneste
RIR	Romsdal interkommunale renovasjonsselskap
ROR	Romsdal regionråd
SNR	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike
VTA-plass	Varig tilrettelagt arbeid
ØRAS	Øvre Romerike avfallsselskap IKS
ØA	Økonomi- og administrasjonsutvalg
ØRBR	Østre Romerike brann- og redningsvesen
ØRIK	Øvre Romerike innkjøpssamarbeid
ØRR	Østre Romerike revisjonsdistrikt
ØRU	Øvre Romerike utvikling

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Oppgavens relevans og oppbygning.....	2
1.2	Bakgrunn	3
1.2.1	Kategorier av samstyring	8
1.2.2	Kategorier av interkommunalt samarbeid	9
1.2.3	Interkommunalt samarbeid og styringsredskaper for kommunene	9
2	Teori.....	14
2.1	Demokratiteori.....	14
2.1.1	Verdigrunnlaget til den norske kommunen	16
2.2	Governance	17
2.3	Demokratiske utfordringer med governance	20
2.3.1	Den kommunale styringskjeden	20
2.3.2	Særskilte demokratiske utfordringer med interkommunalt samarbeid	22
2.3.3	Rammeverket	24
2.4	Forventninger til funn	30
2.4.1	Organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid	30
2.4.2	Politikkområde	31
2.4.3	Asymmetri.....	31
2.4.4	Aktørmangfold	31
2.4.5	Kommunestørrelse	32
3	Forskningsdesign og metode	33
3.1	Casestudien.....	33
3.2	Valg av caser- empirisk avgrensning.....	35
3.3	Datainnsamling.....	38
3.3.1	Dokumentstudier	38
3.3.2	Intervju	39
3.4	Reliabilitet og validitet	41
4	De interkommunale samarbeidene i rammeverket.....	43
4.1	Eide kommune.....	43
4.1.1	Interkommunalt samarbeid i Eide	44
4.1.2	Kommentarer til demokratisk forankring og kontroll i Eide kommune.....	52

4.2	Sørum kommune.....	58
4.2.2	Kommentarer til demokratisk forankring og kontroll i Sørum kommune	65
4.3	Hurdal kommune	72
4.3.1	Interkommunalt samarbeid i Hurdal kommune	73
4.3.2	Kommentarer til demokratisk forankring og kontroll i Hurdal.....	80
4.4	Empirisk mangfold	85
5	Analyse	87
5.1	Kommunenes demokratiske håndtering av interkommunalt samarbeid.....	87
5.2	Hvilke faktorer påvirker den demokratiske forankringen?.....	97
5.1	Oppsummering	100
6	Funn, implikasjoner og veien videre	104
6.1	Funn	104
6.2	Implikasjoner av metodevalg.....	105
6.3	Veien videre.....	106
	Litteraturliste.....	107
	Vedlegg	115
	Vedlegg 1 Intervju.....	115
	Vedlegg 2 Informasjonsskriv	115
	Vedlegg 3 Intervjuguide.....	116

Liste over figurer og tabeller

Figur 1: Den kommunale styringskjeden	20
Tabell 1: Typer lokal samstyring	8
Tabell 2: Evalueringskriteriene	26
Tabell 3: Eide	46
Tabell 4: Sørum.....	60
Tabell 5: Hurdal	75
Tabell 6: Analyseeskjema	96

1 Innledning

Jeg vil i denne oppgaven rette søkelyset mot interkommunalt samarbeid i Norge og de demokratiske utfordringene styringen av inter-organisatorisk nettverkssamarbeid i offentlig forvaltning fører med seg. Interkommunalt samarbeid ses her som et særskilt uttrykk for et mer allment fenomen både nasjonalt og internasjonalt, nemlig framveksten av governance og nettverksstyring i offentlig politikk og forvaltning. Governance oversettes her til samstyring, definert som *«den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening»*. (Røiseland og Vabo 2012: 21). Aktører samhandler altså om en oppgave som har relevans for offentlig styring. Problemstillingen er tredelt:

- 1) *Hva er de demokratiske utfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid?*
- 2) *Hvordan håndterer kommunene disse utfordringene?*
- 3) *Påvirkes demokratiutfordringen av faktorer som organisasjonsmodell, politikkområde, asymmetri, aktørmangfold eller kommunestørrelse?*

For å svare på problemstillingen har jeg valgt ut tre casekommuner: Sørumsdal og Hurdal i Akershus, Eide kommune i Møre og Romsdal. Den første kommunen er i antall innbyggere en mellomstor kommune i nasjonal målestokk, mens de to sistnevnte er små kommuner. I hver av disse tre kommunene har jeg valgt ut fire samarbeidstiltak som representerer ulike analytiske kategorier og ulike organisasjonsmodeller. Ved hjelp av demokratiteori og governance-litteratur har jeg utviklet et registreringsskjema for å vurdere samarbeidenes demokratiske forankring og kontrollen og styringen kommunene har med disse tiltakene, og jeg har fylt ut skjemaet ved hjelp av tilgjengelige opplysninger fra kommunenes eierskapsmeldinger og offentlige dokumenter som budsjett, årsmeldinger, samarbeidsavtaler/selskapsavtaler og vedtekter/reglement. Data er også innhentet gjennom intervju med ordfører, rådmann og kommunestyrepolitikere fra både posisjon og opposisjon i de respektive kommunene.

1.1 Oppgavens relevans og oppbygning

Samstyring har blitt en stadig større del av rammene for offentlig styring, samtidig som kommunenes rolle og rammevilkår er i endring. Det innebærer en særlig styringsutfordring for det lokale nivået. Dette er oppgavens teoretiske utgangspunkt og interessant fordi en slik studie fyller et tomrom. Problemstillingen henter opp et lite dekket område innenfor governance- og nettverkslitteratur, nemlig utfordringene governance eller samstyring utgjør for lokaldemokratiet. Det finnes et mangfold av teoretiske bidrag innen governance internasjonalt, men lenge har hovedfokus primært vært rettet mot potensialet samstyring har til å øke styringseffektivitet (Sørensen og Torfing 2005: 199, 234). Mindre oppmerksomhet har blitt viet den normative og politiske innvirkningen samstyring har på lokaldemokratiet og styringsutfordringene dette representerer. Her er det betydelig rom for mer forskning (Røiseland og Vabo 2008:88).

Drøftinger i teorikapittelet av oppgaven vil dessuten vise at det eksisterer til dels stor faglig uenighet om både definisjonen av governance og demokratikriteriene som ligger til grunn for å vurdere samstyring lokalt. Det hevdes fra flere hold at interkommunale samarbeid truer den lokaldemokratiske styringskjedens logikk og dermed demokratiet i seg selv, fordi det er vanskelig å plassere ansvar for beslutninger som tas utenfor kommunenes egne styringsorgan (Røiseland og Vabø 2012:37). Det er imidlertid ikke åpenbart hva slags demokratisk referansepunkt samstyring burde måles ut fra; eksempelvis ligger det mye demokratisk legitimitet i effektiv måloppnåelse (Kjær 2004: 12). Flere og flere governance-teoretikere påpeker nettopp at det representative demokrati som norske kommuner er tuftet på er en stadig mer utilstrekkelig prosedyre å oppnå demokratisk ansvarlighet på i den moderne tid (Ibid:14). Kanskje er problemet derfor at det er våre forestillinger om demokrati som ikke passer til denne styringsformen (Røiseland og Vabo 2012: 37)? I evalueringen av demokratiforankringen til casene vil det forhåpentlig være mulig å si noe om dette.

Et siste aspekt det er verdt å dvele ved, er skillet mellom demokrati og styring i statsvitenskapelig litteratur. Demokratiteori har lenge vært forbeholdt valgforskerne, mens utfordringer knyttet til styring har blitt håndtert av akademikere innenfor fagfeltet offentlig politikk og administrasjon. Det er med andre ord ingen etablert tradisjon for å se demokrati og styring i sammenheng og det kan synes som en unaturlig oppdeling. Med Renate Mayntz' ord

er det «*overraskende hvor lenge demokratiteori og teorier om samfunnsstyring har vært isolert fra hverandre*» (Mayntz 2003 i Røiseland og Vabo 2012:88).

Oppgaven søker å bygge bro over dette skillet, og ambisjonen vil videre være å gi et bidrag til governance-litteraturen om demokratisk ansvarlighet lokalt som samtidig kan være et nytt innspill i kommunestrukturdebatten. Temaet er høyst aktuelt når man ser hvordan interkommunale samarbeid tydelig er den foretrukne organisasjonsmodellen både for kommunene og sittende regjering, til tross for skepsis til slik samhandling fra flere hold. Det er vanskelig å se oppslutningen om dette uten å sette det i sammenheng med den stivhengigheten som frivillighetslinjen og generalistkommuneprinsippet representerer. Forhåpentlig kan denne studien også ha mer praktiske implikasjoner ved å sette søkelys på hva som faktisk fungerer og ikke fungerer lokalt.

De resterende delene av dette kapittelet vil presentere interkommunalt samarbeid og styringsverktøy kommunene har tilgjengelig i håndteringen av slik samstyring. Kapittel 2 vil først gi en oversikt over det teoretiske grunnlaget for rammeverket som er bygget opp, og her står demokratiteori og governance-litteratur sentralt. Kapittelet tar opp forholdet mellom sentrale verdier den norske kommunen er tuftet på – frihet, demokrati, effektivitet og likhet – og skisserer opp de største demokratiske utfordringene med samstyring generelt og interkommunalt samarbeid spesielt, med rot i ulike demokratisyn. Til sist presenteres rammeverket som er grunnlaget for datainnsamlingen. Kapittel 3 omhandler metodevalg og en drøfting av hvilke implikasjoner det har hatt, mens kapittel 4 presenterer oppgavens empiri; casekommunene, tiltakene de deltar i og den demokratiske forankringen til disse samarbeidene. Analysen av de data som er samlet inn blir presentert i kapittel 5. Avslutningsvis vil kapittel 6 summere opp de funn som er gjort og hva som kan trekkes ut av studien.

1.2 Bakgrunn

Governance har tradisjonelt henspilt på government; det valgte politiske lederskapets makt og utøvelse av statlig styring. Etymologisk kan man spore governance tilbake til det greske verbet *kubernân*, som betyr å styre (Kjær 2004: 1). I dag handler imidlertid governance om at styring foregår på flere arenaer enn den tradisjonelle politiske scenen, gjennom samarbeid innenfor både uformelle og mer formaliserte strukturer med gjensidig avhengige, men

autonome aktører som gjennom forhandling innenfor relativt institusjonaliserte rammeverk bidrar til produksjonen av felles mål og mening (Sørensen og Torfing 2005:197). Flere akademikere hevder at dette er med på å uthule statlig styringsmakt og tradisjonelle løsninger i det offentlige, at det svekker den enkelte organisasjons evne til å utforme og iverksette tiltak alene og øker avstanden til de som vedtar politikken og senere ansvarliggjøres for dens virkninger (Askim 2012:18; Rhodes 1996: 661; Jacobsen 2010: 12).

Dette synet på utviklingen i offentlig sektor er først og fremst en hypotese. Flere av de nevnte akademikere hevder at uthulingstendensene er langt framskredne, andre hevder at statlig styringsmakt fortsatt er sterk (Ibid; Kjær 2004: 32; Christensen og Lægreid 2004; Peters og Pierre 1998). Eksempelvis er det offentlige ofte initiativtakeren til partnerskap og nettverk både på statlig og lokalt nivå (Hofstad 2013: 33). I denne tradisjonen betrakter den danske statsviteren Anne Mette Kjær governance som en utvidelse av statens innflytelsesområde, ved at staten skaper styringsmakt på nye måter (Kjær: 58). Governance gir uansett begreper og forståelse for styring uten sterk hierarkisk kontroll – ikke- hierarkisk styring– gjennom makt og innflytelse i komplekse nettverk. Interkommunalt samarbeid er et uttrykk for slik ikke-hierarkisk samarbeid på lokalt nivå; tidvis utelukkende mellom kommunale aktører, andre ganger med aktører fra det private og sivilsamfunnet.

Ikke-hierarkisk styring i komplekse, inter-organisatoriske nettverk kan være en utfordring for lokaldemokratiet. En hendelse som illustrerer dette er vannverkssaken på Nedre Romerike (Renå 2009). Nedre Romerike vannverk IKS (tidligere AS) eies av 6 kommuner i Akershus. I 2005 avdekket Aftenposten at daværende direktør for aksjeselskapet hadde bygget en privat jaktfarm i Sør-Afrika uten at han kunne redegjøre for hvor pengene kom fra. Etter hvert kom det også fram at et entreprenørselskap hadde fått kontrakter verdt 100 millioner uten noen anbudskonkurranse. Direktøren sluttet i jobben, mens daværende ordfører i Skedsmo kommune ble permittert da det gikk fram at han som styreleder i aksjeselskapet fikk betalt private reiser av vannverket. Økokrim tok i 2007 ut tiltale om korrupsjon og økonomisk utroskap mot fem av de involverte. Den endelige domsavsigelsen forelå først i 2010 etter at de tiltalte opprinnelig anket dommen, og resulterte i fengselsstraff for samtlige (Økokrim 2011).

Den danske statsviteren Anne Mette Kjær definerer governance som «*the setting, application and enforcement of the rules of the game*» (Kjær 2004: 12). All governance-teori tar opp i seg spørsmål om utfordringer knyttet til styring, kontroll og ansvar. Disse spørsmålene er særlig interessante i samarbeid hvor mulighetene til styring er av en ikke-hierarkisk karakter. I

eksempelen ovenfor er det åpenbart at kontrollen med styringen har vært mangelfull, og det samme kan sies om revisjonen og evalueringen av selskapets virksomhet. Kommunestyrepolitikere som folkevalgte representanter har som eiere til syvende og sist ansvaret for det som har skjedd, og kommunene som deltar i Nedre Romerike vannverk som i dag er et interkommunalt selskap (IKS), diskuterer fortsatt fastsetting av prinsippene for vannverkets tilbakebetaling til innbyggerne i de seks kommunene.

Et annet eksempel som aktualiserer utfordringene i den demokratiske styringen av interkommunalt samarbeid, er en debatt som denne våren har rast i Rauma kommune i Romsdal. Utgangspunktet var en forhenværende kommunestyrerepresentant som i lokale media uttrykte bekymring for at representanter fra et aksjeselskap hvor kommunen er største eier «syntes å ta seg til rette med økende innflytelse og maktutøvelse overfor og på vegne av kommunens daværende ordfører» (...) «jeg frykter for at nåværende ordfører vil bli overkjørt av Nordveggens og Næringslagets ledelses åpenbart store kontrollbehov og sterke ønske om å sitte ved rattet» (...) *Vil vi virkelig ha det slik at ikke-folkevalgte skal trenge seg inn bakveien og opptre slik at det oppstår tvil om hvem det er som styrer i Rauma?*» (Aursand 2013: 27). Det interkommunale samarbeidet det her er snakk om er Nordveggen AS, et aksjeselskap som jobber for næringslivsutvikling og befolkningsvekst i kommunen. I debatten som fulgte i kjølvannet av avisinnlegget, ble karakteristikkene som «gutteklubben Grei» og «en stat i staten» brukt om selskapet.

Tross bekymringer om at de folkevalgte spilles ut på sidelinjen, øker interkommunalt samarbeid i omfang og utbredelse. Mye av årsaken til det skyldes at kommuners rammebetingelser og rolle er i endring, både som tjenesteleverandør, demokratiforvalter og samfunnsutvikler (Røiseland og Vabo 2012: 20). Velferdsoppgaver har i økende grad blitt overført fra statlig til kommunalt nivå, noe som i betydelig grad har hatt innflytelse på hvordan innbyggerne selv betrakter kommunen sin (Jacobsen 2009: 87; Jacobsen 2004). Kommunale oppgaver har blitt flere, mer varierte og etterlater mindre rom for lokal tilpasning, med stadig sterkere statlige, økonomiske bindinger (Baldersheim et. al 2003: 241-242). Velferd, samferdsel, næringsliv, yrkesstruktur og demografi er eksempler på områder som har opplevd store endringer, hjulpet fram av en kommunikasjonsrevolusjon som har muliggjort nye former for samhandling, men som også har økt misforholdet mellom eksisterende kommuneinndeling og nye bo- og arbeidsmønstre hvor vi samhandler mer, oftere og innenfor et større område enn tidligere (Jacobsen 2009:40). På toppen av dette stiller

borgerne dessuten stadig større krav til offentlig tjenesteproduksjon (Baldersheim et. al 2003: 157). Samtidig opprettholdes generalistprinsippet som skal sikre alle innbyggere tilgang til det samme spekteret av tjenester uavhengig av bostedskommune (Jacobsen 2004, Jacobsen 2009: 86-87). Dette legger et betydelig press på kommuner som er for små til å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende og effektiv måte.

I lys av dette kan det argumenteres for at eksisterende, tradisjonelle territorielle grenser kan være mindre funksjonelt fornuftige, og det understreker utfordringene ved at kommunestrukturen sist ble revidert på 60-tallet (Ibid: 40). Men, en hensiktsmessig kommunestruktur må ta høyde for flere faktorer: geografi, samfunnsstruktur og - utvikling, kommunale oppgaver, offentlig territoriell organisering, samt endringer i rammevilkår (Amdam 2004:2). Det hefter fordeler og ulemper med både små og store kommuner avhengig av hvilke faktorer som veier tyngst, men med frivillighetslinjen i 1995 har man fra statlig hold signalisert at det lokale selvstyret og sensitivitet overfor den lokale handlingsviljen midlertidig har fått forrang (Villa 2012: 2). Frivillighetslinjen innebærer at ingen kommuner skal sammenslutes uten at de berørte kommunene ønsker dette. Motstanden mot kommunesammenslutning er stor og med frivillighetslinjen har man altså beveget seg bort fra tvungne endringer av strukturen, noe som kan tenkes å legge føringer for handlingsrommet her. Utfordringen med kommuner som er for små til å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende og effektiv måte er like fullt til stede, og med få signaler om å fravike frivillighetslinjen og generalistprinsippet som skal sikre alle innbyggere tilgang til det samme spekteret av tjenester uavhengig av bostedskommune, har interkommunalt samarbeid blitt løsningen for mange kommuner (Jacobsen 2009:86).

Interkommunalt samarbeid er dermed tett knyttet til kommunestrukturdebatten, i det det hevdes at inter-organisatorisk samstyring gir mindre kommuner muligheten til å nyttiggjøre seg av noen av de stordrifts- og kvalitetsfordelene som større kommuner nyter godt av, og er et tydelig uttrykk for at kommunen alene ikke har kapasitet, midler eller ser det som særlig hensiktsmessig å løse en spesifikk oppgave uten å samarbeide (Berby 2009:1). Interkommunalt samarbeid er med andre ord en løsning som tilrettelegger for en videreføring av frivillighetslinjen, samtidig som det gjør kommunene i stand til å møte utfordringene de står overfor.

Fordelene med interkommunalt samarbeid kan altså være flere: Samarbeid er en fleksibel løsning på felles utfordringer som kan tilpasses ulike samarbeidspartnere og – oppgaver, uten

at omstillingskostnadene trenger å være store. Det kan dessuten ligge stort utbytte i samarbeid med tanke på kostnader, kompetanseheving og kvalitet. Interkommunalt samarbeid vil også kunne være mer akseptabelt for innbyggerne enn eventuelle kommunesammenslutninger (Vinsand 2003: 60).

Som eksemplene fra Akershus og Romsdal viste, er imidlertid ikke samstyring og interkommunalt samarbeid uproblematisk. Det var også konklusjonen til Christiansen-utvalget da de utredet norsk kommunestruktur på 90-tallet, i det de slo fast at interkommunalt samarbeid hverken var særlig hensiktsmessig eller demokratisk gunstig (Klausen 2004: 16-17). Likedan, den norske makt- og demokratiutredningen fra 2003 nevner riktignok ikke governance eller samstyring svært eksplisitt, men hevder likevel at slik samhandling truer styringskjedens logikk (Østerud, Engelstad og Selle 2003). Demokratiunderskudd, uklare ansvarslinjer og mindre oversiktighet er bare noe av det som trekkes fram her, i tillegg til at interkommunalt samarbeid kan medføre styringsproblemer gjennom ineffektive og lite optimale løsninger, svakere beslutningsevne og flere konflikter om prioritering og fordeling knyttet til utgifter, inntekter, verv og arbeidsplasser. Utredningen hevdet dessuten at interkommunalt samarbeid er helt uegnet innenfor enkelte saksområder.

Kritikken fra Christiansen-utvalget og maktutredningen peker altså på klare utfordringer knyttet til demokratisk kontroll og styring. Kritikken til tross, interkommunale samarbeid ser ut til å være den foretrukne organisasjonsmodellen i kommunene (KRD 2005: 28). Resultatet fra samarbeidsprosjektet «*Framtidens kommunestruktur- kommuner med ansvaret for egen utvikling*» som i perioden 2003 til 2005 involverte KS, KRD og kommunene, viser at hele 56 % av kommunene ser behovet for ytterligere – og mer forpliktende – interkommunalt samarbeid (Ibid). Et viktig spørsmål ved alle slike samarbeid vil derfor være hvorvidt behovet for demokratisk styring og politisk eierskap ivaretas i samarbeidet, og om interkommunale samarbeid overhodet gir rom for politisk styring (Berby 2009:1). Muligheten for slik samstyring innenfor helt grunnleggende velferdsområder gjør det helt nødvendig å ta opp viktige spørsmål om politikernes oversikt over og innsikt i interkommunalt samarbeid, samt egen opplevd innflytelse og mulighet for styring av samarbeidet. Dermed er det nødvendig å se nærmere på hva samstyring er.

1.2.1 Kategorier av samstyring

De to eksemplene som ble gitt tidligere setter søkelyset på to ulike former for lokal samstyring, men generelt kan man snakke om fire typer governance eller samstyring på lokalt plan; *Den første typen* samstyring involverer offentlig sektor på ett enkelt nivå, eksemplifisert gjennom nettopp interkommunalt samarbeid og interkommunale selskaper (IKS). *Den andre typen* samstyring involverer flere sektorer. Her går det offentlige sammen med markeds- eller sivilsamfunnskrefter innenfor egne grenser eller sammen med nabokommunene, for å trekke veksler på kunnskapen til ikke-kommunale aktører i prosessplanlegging, tjenesteyting og/eller drifting (Røiseland og Vabo 2012: 28). Denne samstyringsformen kan også være interkommunal, og samarbeid om drift er ofte vanlig i offentlig-private samarbeid (OPS), partnerskap og aksjeselskap (AS), for eksempel ved gjennomføring av byutviklingstiltak og drifting av idrettsanlegg. *Den tredje typen* samstyring involverer kun offentlig sektor, men opererer på flere nivåer. Her vil en rekke samarbeidsprosjekter knyttet til infrastruktur og samferdsel være typiske. NAV-reformen og samhandlingsreformen er eksempler som krever samarbeid mellom staten og kommunene. Samferdselspolitikk om veibygging og kollektivtransport krever også iverksetting over flere nivåer (Ibid 2012: 29). *Den siste typen* lokal samstyring involverer både flere nivåer og sektorer som tilfellet er i regionale utviklingsprogrammer, med samhandling mellom stat, fylkeskommune (tidvis enkeltkommuner), aktører fra offentlig og privat sektor, samt deltakere fra det sivile samfunn. Fokus for denne oppgaven vil være samstyring på ett-nivå.

Tabell 1 Typer lokal samstyring (Bearbeidet fra Røiseland og Vabo 2012:28)

	Offentlig eierskap	Sektoroverskridende
Samstyring på ett-nivå	<i>Interkommunalt samarbeid</i>	<i>Aksjeselskap, partnerskap</i>
Samstyring på flernivå	<i>Samhandlingsreformen, NAV</i>	<i>Næringsutvikling initiert på fylkesnivå</i>

1.2.2 Kategorier av interkommunalt samarbeid

Hva samarbeides det så om? Røiseland og Vabo skiller mellom tre typer partnerskap: iverksettende, regelsettende og interessehevdende partnerskap. De peker ut *iverksettende* eller *tjenesteytende* samarbeid som den største utfordringen, fordi det er disse samarbeidene som disponerer de største ressursene på fellesskapets vegne og som produserer tjenester for intern eller ekstern bruk i kommunen (Røiseland og Vabo 2012: 98). En del inter-organisatoriske samarbeid av mer *regelsettende eller regulerende karakter* med formål om å regulere viktige samfunnsområder er også utfordrende, men samarbeid innenfor denne kategorien er relativt sjeldne både nasjonalt og lokalt og vil ikke stå i fokus her (Ibid: 96-97). Disse to formene for samarbeid blir sett på som mer utfordrende enn *interessehevdende* samarbeid fordi de disponerer større ressurser eller forvalter et viktig samfunnsområde, og har i tillegg lettere målbare resultat og definerte oppgaver og derfor ansvar for selve prosessen, samt et juridisk, økonomisk og resultatmessig ansvar. *Interessehevdende samarbeid* er ofte uformelle samarbeid uten like stort prosessansvar, og opprettes for å stå sterkere i en sak og få mer oppmerksomhet rundt et prosjekt. Denne kategorien man kan anta utgjør den minste utfordringen for lokaldemokratiet. Aktiviteter som i hovedsak befinner seg på politikken inntaksside hvor de folkevalgte fremdeles sitter med beslutningsmyndigheten, vil trolig ikke representere den største trusselen for lokaldemokratiet (Ibid: 95). Det betoner at kontrollmekanismer, ansvarlighet og krav om demokratisk forankring bør ses i sammenheng med innholdet i samstyringen (Ibid:98).

1.2.3 Interkommunalt samarbeid og styringsredskaper for kommunene

Hva er interkommunalt samarbeid? På et rent abstrakt nivå kan man se interkommunale samarbeid som en organisasjonsform hvor relativt autonome og likestilte aktører forener tilgjengelige ressurser, som tid, kompetanse, personale og kapital, for å løse en eller flere oppgaver de ikke ser seg tjent med å løse på egenhånd (Jacobsen 2010: 23). Dette er en minimumsdefinisjon som ikke er rent ulik definisjonen som er lagt til grunn for governance eller samstyring tidligere i oppgaven. Aktørene vil i hovedsak være kommuner (i noen tilfeller i samarbeid med både staten, fylkeskommunen, private og frivillige aktører), ressursene vil være den tid, kompetanse, personale og kapital kommunene disponerer inn i samarbeidene,

mens oppgavene enten er lovpålagt kommunene av staten eller oppgaver kommunene frivillig tar på seg (Ibid:23).

Allerede på slutten av 1800-tallet dannet kommunene på eget initiativ interkommunale vannverk og renovasjonsordninger (Aars et. al 2006:1). Som formell, regulert ordning går interkommunalt samarbeid tilbake til kommuneloven av 1921, men omfanget har vært relativt begrenset inntil nylig (Røiseland og Vabo 2012: 35; Jacobsen 2010: 27). I dag har slike samarbeid ofte til hensikt å gi små kommuner muligheten til å høste noen av de stordrifts- og kvalitetsfordelene som større enheter nyter godt av, for slik å ivareta det samfunnsansvaret kommunene har for å levere grunnleggende tjenester til sine innbyggere, samtidig som kommunene bevarer muligheten til å differensiere mellom ulike typer kommunale oppgaver og kan sikre at enkeltkommunen fortsatt ivaretar de oppgavene hvor nærhet er særlig ønskelig (Berby 2009:1). Drivkraften bak er å styrke kompetansen og drive mer robust og kostnadseffektivt, etablere arbeidsplasser, styrke identitet til regionen for å øke konkurransedyktigheten, hindre ytterligere statliggjøring av tjenester og samfunnsoppgaver, samt ivareta den enkeltes rettssikkerhet ved utøvelse av tillagt myndighet (Berby 2009: Ibid; Sørums kommun 2008:2). Flere forvaltningsreformer de senere årene legger tydelig opp til økt samarbeid interkommunalt, og særlig aktuelt er dette i forbindelse med samhandlingsreformen som legger mye av ansvaret for helsetjenestene til kommunene.

Det finnes pr. dags dato ingen fullstendig oversikt over hvor stort omfanget av interkommunalt samarbeid er i Norge. Det har vært gjort forsøk på en landsdekkende kartlegging, sist i 2006 av ECON Analyse på oppdrag for Kommunenes sentralforbund. Her forsøkte man blant annet å kartlegge hvilke oppgaveområder det samarbeides om, hvilke organisasjonsmodeller som benyttes, antall kommuner som samarbeider og hvordan kommunestyrepolitikerne selv opplever egen politisk styring og kontroll med interkommunalt samarbeid (ECON 2006:1). Prosjektet nådde ikke målsettingen om en landsdekkende kartlegging på grunn av lav svarprosent. Ifølge ECON skyldtes den lave svarprosenten at svært mange kommuner unnlot å svare på undersøkelsen fordi de selv ikke hadde en tilfredsstillende oversikt over egne samarbeidstiltak og kjennetegnene ved disse (Ibid:2). Dette er kanskje ikke så rart om man ser på mylderet av organisasjonsmodeller som ligger til grunn for etableringen av interkommunale samarbeid. Interkommunalt samarbeid er et uttrykk for samstyring med svært varierende organisering, fra muntlige avtaler til formelt organisert samarbeid etter kommunelovens § 27, til egne rettssubjekt som interkommunale selskaper og

aksjeselskaper (Røiseland og Vabo 2012: 34). Det skilles mellom åtte måter å organisere interkommunalt samarbeid på (Jacobsen 2010: 23; ECON 2006: 17):

- Samarbeid basert på muntlig eller skriftlig avtale
- Samarbeid etter kommunelovens § 27
- Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28b
- Vertskommunesamarbeid med felles politisk nemnd etter kommunelovens § 28c
- Interkommunale selskaper (IKS-loven)
- Aksjeselskaper (Aksjeloven)
- Stiftelser (Lov om stiftelser)
- Samkommune organisert etter forsøksloven (Forsøksloven, lovfestet på Stortinget våren 2012).

Ved de ulike organisasjonsmodellene hefter det ulike egenskaper som har betydning for utøving av administrativ og politisk kontroll og styring. *Muntlige og skriftlige avtaler* om interkommunalt samarbeid mangler organisatorisk overbygning og lovhjemmel og er enkle avtaler om for eksempel kjøp og salg av tjenester mellom kommuner. Disse samarbeidene fungerer ofte mer som en interkommunal møteplass for kommuneledelsene, og er det man kan kalle et avtalebasert partnerskap. Interkommunale samarbeid fundert i *kommunelovens* § 27 er den vanligste formen for interkommunalt samarbeid og har myndighet på områder som angår drift og organisering, men ikke på områder som innebærer offentlig myndighetsutøvelse eller defineres som prinsipielle (Jacobsen 2010: 17). Ved denne samarbeidsformen vil det etableres en overbygning i form av et felles interkommunalt styringsorgan, og samarbeidet vil i noen tilfeller også kunne være et selvstendig rettssubjekt. Det *administrative vertskommunesamarbeidet* av 2007, kml. § 28b, er på sin side tilpasset lovpålagte oppgaver og avgjørelser i enkeltsaker eller sakstyper uten prinsipiell betydning, hvor en samarbeidskommune kan avtale med en vertskommune å overføre oppgaver og således gi vertskommunen myndighet til å treffe avgjørelser. Det *administrative vertskommunesamarbeidet* er uten et interkommunalt styringsorgan og er heller ikke et selvstendig rettssubjekt. *Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd*, eller *politisk*

vertskommune etter kml. § 28c, er mer hensiktsmessig der det skal overføres beslutningsmyndighet i prinsipielle saker og innebærer at kommunene sammen oppretter et politisk styringsorgan (Røiseland og Vabo 2012: 34). Dette er altså en modell som er hensiktsmessig i samarbeidet om lovpålagte oppgaver, som for eksempel samhandling innenfor helsesektoren.

Den mer fristilte organisasjonsformen *interkommunalt selskap (IKS)* er tilpasset samarbeid med et visst forretningsmessig preg, som renovasjon og avfallshåndtering, med karakter av et selskapsforhold med egen daglig leder, styre og representantskap (Jacobsen 2010: 12). Her er deltakerne utelukkende kommuner og eventuelt fylkeskommuner. Interkommunale selskap er i liten grad underlagt det politiske nivå og således fristilte fra direkte politisk styring. I følge loven om interkommunale selskaper er man likevel pliktig å ha en selskapsavtale som må vedtas av fylkestinget eller kommunestyret (Lov om IKS 1999: 4). I tillegg må minst én representant i representantskapet være oppnevnt av fylkestinget eller kommunestyrene. Muligheten for politisk styring er dermed til stede, men begrenset i interkommunale selskaper. Dette gjelder i enda større grad for samarbeid organisert etter *aksjeloven (AS)*, hvor private aktører deltar. Her har politiske organ ingen direkte påvirkningskraft dersom de ikke har medlemmer som sitter i styret ettersom dette ikke er pålagt. Muligheter for innflytelse fra kommunalt hold er begrenset til myndighetsutøvelse gjennom kommunale reguleringer og tillatelser, gjennom deltakelse i generalforsamlingen eller ved økonomiske innskudd fra kommunene i aksjeselskapet (Aksjeloven 1997). *Stiftelsesloven* representerer også en samarbeidsmodell med høy formaliseringsgrad og svake muligheter for direkte styring og kontroll, men er forholdsvis sjeldent grunnlag for interkommunalt samarbeid og vil derfor ikke gjennomgå her. *Samkommunen* defineres som eget rettssubjekt, med et felles politisk sammensatt organ på toppen, samt egen administrasjon, og er tiltenkt en mer omfattende myndighetsutøvelse. I dag finnes Norges eneste to samkommuner i Nord-Trøndelag: Innherred samkommune som er et samkommuneforsøk mellom Verdal og Levanger, og Midtre Namdal samkommune, med kommunene Flatanger, Fosnes, Namsos, Namdalseid og Overhalla (Kristiansen 2011: 29).

Oppsummert er vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 altså blant organisasjonsmodellene som i størst grad åpner for direkte politisk kontroll og styring, mens interkommunale selskap og aksjeselskaper gir dårligere mulighet til dette (Myhre Hansen 2011:6). I det følgende vil fokuset ligge på de vanligste formene for interkommunalt

samarbeid; samarbeid etter kommunelovens §§ 27 og 28b, interkommunale selskap og aksjeselskap. Studerer man kommuneloven, aksjeloven og loven om interkommunale selskap nærmere, vil man se at det i disse lovene ligger konkrete styringsverktøy kommunene kan benytte seg av i styringen av interkommunalt samarbeid (Ibid: 49):

- 1) Utredning og opprettelse av interkommunalt samarbeid skal i følge kommuneloven vedtas i kommunestyret.
- 2) Kommunestyret har etter kommuneloven ansvaret for valg av organisasjonsmodell for samtlige samarbeid.
- 3) Kommunestyret har ansvaret for utforming av vedtekter, jf. §§ 27 og 28 i kommuneloven. Skriftlig selskapsavtale vedtatt i kommunestyret er påkrevd for IKS, aksjeselskaper skal ha stiftelsesdokument (Kommuneloven 1992:§28e; Lov om IKS § 4; Aksjeloven 1997:§2-1)
- 4) I samarbeid etter kml. § 28 er representantene fra deltakerkommunene fagpersoner i et fagstyre. For selskapsformene har kommunestyret som regel valgt inn en representant til styre eller representantskap. Aksjeselskaper skal helst ha egen valgnemnd.
- 5) I samarbeid etter kommunelovens §§ 27 og 28 skal budsjettene godkjennes av kommunestyrene i samarbeidet, mens AS og IKS sjeldent har innskudd og krav om budsjettsamtykke i deltakerkommunene.
- 6) I samarbeid etter kml. §§ 27 og 28 er det krav om rapportering til kommunestyret minst to ganger årlig i tillegg til årsmelding. For selskapsformene skal det så fremt det er mulig være en politisk håndtering av årsrapporter.
- 7) Kanaler/granskninger/kontrollutvalg: Flere av samarbeidene har et relativt stramt lovverk å forholde seg til. Forvaltningsrevisjon i kommunenes kontrollutvalg og regnskapsrevisjon er bare noe av dette.

Spørsmålet er hvorvidt disse redskapene er gode nok til å gi tilstrekkelig demokratisk forankring og kompensere for demokratiske utfordringer med interkommunalt samarbeid. Nedenfor følger en drøfting av begrepet «demokrati» og hva «demokratisk forankring» innebærer i denne sammenhengen, samt en grundig gjennomgang av hvilke demokratiske utfordringer samstyring representerer.

2 Teori

2.1 Demokratiteori

På hvilken måte representerer governance eller samstyring et demokratiproblem? Svaret vil i stor grad avhenge av hvordan man forstår «*demokrati*» og «*demokratisk*». Direkte oversatt betyr demokrati «*folkestyre*», likevel er det vanskelig å sammenfatte hva et folkestyre er eller skal være, hva «*folk*» og «*styring*» betyr. Bør alle politikkområder være underlagt folkestyre uansett teknisk vanskelighetsgrad? Og hvordan skal folket ha oversikt over, delta i og utføre denne styringen? Man kan skille mellom tre ulike grunnforståelser av demokratibegrepet (Rose 2005: 61):

- 1) Det direkte demokratiet
- 2) Det indirekte demokratiet
- 3) Det deliberative demokratiet

Det *direkte demokratiet* fordrer folkets direkte deltakelse i beslutningsprosessene, som i den athenske bystaten (Ibid: 62). I oldtidens Athen hadde alle som var definert som borgere både møte- og talerett, forslags - og stemmerett, kort sagt rett og plikt til deltakelse i alle beslutninger som omhandlet bystaten. Det er langt mellom det gamle Athen og dagens demokratier, noe som antyder at det i ideen om det direkte demokrati finnes en rekke forutsetninger som gjør det vanskelig å realisere i praksis, hvorav fellesskapets eller samfunnets størrelse er den mest intuitive. *Det indirekte demokratiet* er ment å håndtere dette problemet, ved at utvalgte personer blir stedfortredere og representanter som beslutter på vegne av fellesskapet (Ibid:65). Det europeiske landet som i dag har størst innslag av direkte demokrati er Sveits, men også her er det direkte demokratiet noe som utfyller det indirekte demokratiet. Gitt størrelsesproblematikken virker ordninger som baserer seg på representasjonsprinsippet intuitivt fornuftige, og disse står i dag så sterkt at man som oftest betegner det indirekte demokratiet som det representative demokratiet, hvor et begrenset antall representanter som beslutter på vegne av folket velges gjennom periodiske valg. Den norske kommuneinstitusjonen bygger på dette prinsippet. Det er vanlig å skille mellom to hovedretninger innenfor det indirekte demokratiet; *konkurransedemokrati/elitedemokrati* og *deltakerdemokrati*. Teoretikere som tilhører førstnevnte retning vektlegger periodiske valg, mens en deltakertilnærming har større fokus på bredt folkelig engasjement (Ibid: 69).

Joseph Schumpeter og Giovanni Sartori, som tilhengere av konkurransedemokrati, ser ikke nødvendigvis bredt folkelig engasjement som et gode. Til grunn for dette ligger et negativt syn på samfunnets individer styrt av snever egeninteresse, lite samfunnsbevisste og ute av stand til å skille mellom demagogiske og prinsipielle standpunkter. Schumpeter og Sartori slutter seg imidlertid til forståelsen av at det kun er borgerne som gjennom ulike valgprosedyrer kan utstede og trekke tilbake et styringsmandat. Tilhengere av et konkurransedemokrati vil derfor forstå periodiske valg og stemmeseddelen som de mest sentrale betingelsene for å skape et demokrati (Ibid: 68).

Teoretikere som i større grad ser bred folkelig deltakelse som en forutsetning for å utvikle demokratiet til fellesskapets beste er mer interessert i hva som skjer mellom valgene, og de hevder at man uten gode mekanismer og organiserte aktiviteter for å fange opp og registrere alle relevante interesser ikke har noe godt beslutningsgrunnlag (Elster 1998; Fishkin 2011). Folks interesser endres i takt med alder og erfaring og derfor er omfattende engasjement og ulike deltakelsesformer viktig (Rose 2005: 69). I tillegg til å sikre et bredt beslutningsgrunnlag vil dessuten politisk aktivitet kunne berike samfunnet og bygge kunnskap og innsikt, noe som vil ha positiv innflytelse på individers egenutvikling.

Tar man utgangspunkt i det *deliberative demokratiet*, også kalt det diskursive eller det kommunikative demokratiet, vil imidlertid demokrati være mer enn bare registrering og opptelling av preferanser (Habermas 1998). Hvordan preferanser skapes og meninger dannes er sentralt. Samhandling og deliberasjon er selve kjernen i det deliberative demokratiet, hvor kraften i det bedre argument resulterer i et rasjonelt motivert konsensus (Rose 2005: 72). Da Danmark sa nei til euroen i 2000, var det nettopp en deliberativ avstemning som lå til grunn for avgjørelsen, etterfulgt av en folkeavstemning. Det viste seg at en relativt stor andel (25 %) av de 364 deltakerne som var involvert i den deliberative avstemningen endret oppfatning i løpet av de tre dagene dette var oppe til diskusjon (Kjær 2004: 56). Det viser at deliberative forum kan ha noe for seg, at holdninger og preferanser kan endres og omdefineres.

Norske kommuner har elementer i seg av både direkte og indirekte demokrati, men speiler lite av et deliberativt demokratisyn. Kommunene er bygget på ideen om det indirekte konkurransedemokratiet med folkevalgte representanter. Synliggjøringen av politiske alternativer, direktevalgt ordfører og en klarere markering av skillelinjen mellom politikk og administrasjon i kommunene er eksempler på elementer i dagens kommuner som tydelig er forankret i det indirekte demokratiet som et konkurransedemokrati (Rose 2005:75). I

forbindelse med kommunestrukturdebatten, og i særdeleshet i etterkant av vedtaket om frivillighet i 1995, har man imidlertid sett økende innslag av direkte deltakelse gjennom folkeavstemninger og mer deltakerdemokratiske former som åpne møter og høringer om sammenslutningsalternativer og endringer i kommuneinndeling (Ibid: 76). I enkelte kommuner har man også eksperimentert med åpne spørretimer i kommunestyrene, borgerpanel og referansegrupper, samt deliberative høringer (Ibid: 78). Gjentatte studier viser likevel at innbyggerne selv ser stemmeretten som den viktigste tross nedadgående valgdeltakelse, mens borgerdyder som krever en mer aktiv innsats får svakere oppslutning. Dette indikerer at minimumsdeltakelse er det foretrukne idealet for borgerne selv, som dermed legger seg tett opp til en konkurransedemokrati-forståelse (Ibid: 84).

Governance vil kunne utgjøre et demokratiproblem fra både et direkte, indirekte og deliberativt demokratisyn: For det direkte demokratiet kan manglende deltakelse fra folket og eksklusjon av enkelte samfunnsaktører og -grupper være problematisk, ettersom disse samarbeidene ikke har plass til alle som ønsker å delta og derfor må basere seg på en snever definisjon av berørte og relevante aktører. Disse nettverkssamarbeidene kan utvikle seg til å bli lukkede eliteforum, utfordrende i det de kan være svært fordelaktige for de utvalgte deltakerne. I det indirekte konkurransedemokratiet vil hovedutfordringen med governance i offentlig sektor være folkevalgtes avstand til samstyringen, mens det fra et deliberativt demokratisyn vil være kritisk med en manglende debatt om hva nettverket eller det interkommunale samarbeidet gjør, hvordan det gjøres og hvem som deltar. Manglende innsyn og offentlighet vil altså være problematisk. Ettersom den norske kommunen er tuftet på konkurransedemokratiet og folkevalgte representanter, vil representantenes avstand til styringen og kontrollen med nettverkssamarbeid som interkommunalt samarbeid være hovedutfordringen med samstyring i denne oppgaven.

2.1.1 Verdigrunnlaget til den norske kommunen

I utviklingen av den norske kommuneinstitusjonen er det imidlertid flere verdier som har vært sentrale; foruten demokrati er også autonomi og effektivitet viktige verdier (Rose 2005: 57). Kommunen som institusjon er tiltenkt å redusere avstanden mellom de styrende og de styrte, for på den måten å gi demokratiet innhold. Dermed er lokalt selvstyre i seg selv et mål (Ibid: 58). Frihetsverdien rommer en dobbel betydning gjennom frihet *fra* sentrale myndigheter og sterk statlig styring, til det positive frihetsidealet som ligger i friheten *til* å gjøre noe på eget

initiativ. I dag har kommunene relativt stor frihet til å realisere egne initiativ. Et eksempel er friheten til å samarbeide om kommunal oppgaveløsning og frihet til å velge samarbeidsmodell og formaliseringsgrad på de interkommunale samarbeidene. Samtidig ønsker staten kontroll med organisasjonsmodeller og hvilke oppgaver det samarbeides om (Myhre Hansen 2011:12). En tredje verdi som har vært sentral for kommunenes utvikling og legitimitet, er effektivitet. Det lokale selvstyret skal ivareta visse effektivitetsverdier av indre og ytre karakter. Indre effektivitet dreier seg om å holde kostnadene ved tjenesteproduksjon på lavest mulig nivå. Når kommuner kan samarbeide om produksjon og levering av tjenester innenfor og på tvers av sektorer, kan man dra nytte av stordriftsfordeler istedenfor at den enkelte kommune alene skal produsere de samme tjenestene til en høyere produksjonspris pr. enhet (Ibid:14). Ytre effektivitet speiler på sin side at mange oppgaver krever nærhet og lokalkunnskap for å kunne ta effektive beslutninger, og det lokale selvstyret skal altså sikre allokeringseffektivitet i tillegg til kostnadseffektivitet (Ibid). Det er dessuten en siste verdi som må sies å være sentral for den norske kommuneinstitusjonen i etterkrigstid; generalistkommuneprinsippet sikrer alle innbyggere tilgang til det samme spekteret av tjenester uavhengig av bostedskommune. Nasjonal likhet er dermed en viktig verdi, og det er en verdi som ikke nødvendigvis er kompatibel med utstrakt lokal autonomi (David Karlsson 2012; Jacobsen 2009: 86-87). I det store og det hele er det ikke alltid like selvsagt hvordan man best kan ivareta alle disse fire verdiene – frihet, demokrati, effektivitet og likhet – og størst vansker er det kanskje i ønsket om å ivareta demokrati og effektivitet samtidig. Dette trenger imidlertid ikke å være et spørsmål om enten- eller; effektivitet er en viktig komponent i et godt demokratisk styresett. Muligheten og evnen til lokal tilpasning, problemløsning og effektivitet fordrer ofte demokratisk oppslutning (Forskningsrådet 2012: 18; Pierre 2012:18). Det er i skjæringspunktet mellom disse fire verdiene interkommunalt samarbeid befinner seg.

2.2 Governance

Kjernen i governance-debatten er hvorvidt aktørmangfold, større kompleksitet og en annen type oppgaver krever en ny tilnærming til styring i offentlig sektor, og om nye styringsformer kommer i istedenfor, eller i tillegg til, det representative demokrati (Forskningsrådet 2012: 29). Hva denne nye styringen består i er mer uklart, fordi governance ikke tydelig lar seg avgrense hverken teoretisk eller empirisk. Det finnes ingen entydig teori om governance (Røiseland og Vabo 2012: 24). Ifølge Pierre og Peters er governance «*sufficiently vague and*

inclusive that it can be thought to embrace a variety of different approaches and theories, some of which are even contradictory» (2000: 37). Governance kan forstås som den politiske styringen av samfunnet langs et kontinuum med en tradisjonell, hierarkisk ovenfra-og-ned styring i den ene enden og selv-organisert samarbeid i den andre enden. Governance kan også forstås som et policy-instrument, som institusjonalisme, rational choice, og som nettverks- og policysamfunn (Ibid: 37-45). Alternativt er governance en *styringsideologi* hvor kompliserte problemer mest effektivt og hensiktsmessig kan løses gjennom samarbeid mellom de berørte parter (Forskningsrådet 2012:16). Å involvere relevante og berørte parter antas å sikre legitimitet og oppslutning, og dermed sikre at vedtak blir til offentlig politikk. Sett i lys av ulike styringsregimer i nyere tid tolkes governance her som et supplement til, og forsøk på svar på, de problemene som hefter ved hierarkisk styring gjennom offentlig administrasjon og styring gjennom rene markedsmekanismer, hvor rigiditeten ved hierarkiet og reaktiviteten i markedet er de største ankepunktene (Sørensen og Torfing 2009: 236). Governance supplerer det hierarkiske og opererer i «skyggen av hierarkiet». Dette er selvsagt avhengig av sakstype; enkelte policy-områder domineres fremdeles av tradisjonell, hierarkisk styring hvor produksjon og iverksetting skjer innenfor rammene til offentlig sektor. Helse, trygd og utdanning er saksområder det knyttes sterke statlige styringssignaler til nasjonalt og internasjonalt, og ikke-hierarkisk samstyring vil derfor være mindre egnet på disse politikkområdene. Samferdsel-, areal-, nærings- og kulturpolitikk er derimot policy-områder hvor rommet for lokal tilpasning er stort og lokal problemløsning både er ønskelig og nødvendig. Generelt kan man si at innenfor saksfelt hvor interesser er svært konsentrerte om en policy og kostnadene fordelt på flertallet, bør slik samstyring supplere heller enn å erstatte hierarkiet (Kjær 2004: 54).

Med dette utgangspunktet er det viktig at man i anvendelsen og oversettelsen av «governance» er seg bevisst hvilken forståelse for begrepet man legger til grunn (Pierre 2000:1). Å definere governance er ingen enkel oppgave, men kort sammenfattet handler det om teoretiske perspektiv på hvordan offentlig sektor reformeres og empiriske betraktninger om styring, organisering og forutsetningene for dette. Ifølge Pierre er forskningen rundt governance teoritung, og behovet for flere empiriske studier er derfor klart til stede (Ibid: 54). Det empiriske spennet i governance er stort: Samarbeid kan være selv-initiert nedenfra eller designet ovenfra, formelt eller uformelt, det kan være intra- eller inter-organisatorisk, åpent eller lukket, tett eller løst, midlertidig eller langvarig, sektor-spesifikt eller bredt, med fokus på policy-utforming eller iverksetting (Sørensen og Torfing 2009: 237, Haug 2008: 128).

Betegnelser som ny- korporativisme, policy-samfunn, partnerskap, samarbeid, joined up-governance og deliberative forum passer alle inn under governance-paraplyen.

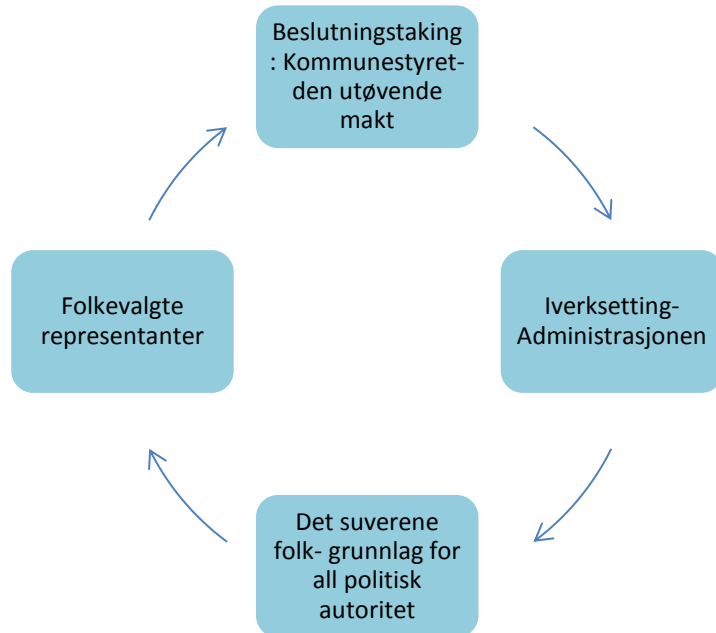
Definisjonen av governance som ligger til grunn for denne oppgaven, er hentet fra Røiseland og Vabos bok om governance på norsk. De oversetter governance til samstyring (Røiseland og Vabo 2012:21):

«Den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening».

Denne definisjonen refererer til gjensidig avhengige aktører som tilpasser egen atferd etter andres i samhandlingen om en oppgave som har relevans for offentlig styring. Dette fordrer gjensidig tillit og setter søkelyset på hvordan iverksetting av offentlig politikk kan skje utenfor hierarkiet (Forskningsrådet 2012: 12). Det er særlig tre faktorer ved samstyring som er sentrale. Samstyring involverer gjensidig avhengige aktører som i fellesskap forsøker å løse en oppgave de er pålagt å ivareta, hvorpå de bringer inn ulike, ikke alltid jevnfordelte ressurser, som penger, ekspertise og lokalkunnskap (Røiseland og Vabo 2012: 22). Det andre aspektet handler om hvordan avgjørelser tas. For at samarbeid som pr. definisjon er ikke-hierarkiske skal kunne fungere, må avgjørelser baseres på forhandlinger. Man må altså ikke bare være villig til å koordinere, men å la seg koordinere. I stedet for å styre gjennom autoritative lover og regler, må styring av samstyring støtte seg på myke, ikke-hierarkiske styringsmidler og insentiver. Samstyring forsøker dessuten å oppnå noe, og er en planlagt, målorientert aktivitet. Mål må fastsettes, virkemidler velges, strategier utformes og igangsettes. Slik likner altså samarbeidet på en organisasjon, men er løsere i formen (Ibid: 23).

2.3 Demokratiske utfordringer med governance

2.3.1 Den kommunale styringskjeden



Figur 1 Den kommunale styringskjeden

Innbyggerne i norske kommuner stemmer fram sine representanter til kommunestyret gjennom lokale valg hvert fjerde år. Disse representantene får myndighet til å fatte beslutninger på vegne av innbyggerne, jf. norske kommuners forankring i det indirekte demokratiet. Etter at beslutninger er tatt, er det ut ifra denne styringskjeden kommunestyrerepresentantenes oppgave å se til at vedtakene blir iverksatte og evaluerte. Evaluering er særlig viktig fordi de folkevalgte er avhengig av å ivareta oppslutning og legitimitet blant velgerne, derfor er det nødvendig å kontrollere at vedtak som blir fattet gjennomføres og fungerer i tråd med hensikten. Implementeringen av vedtak påvirker kvaliteten på tjenesten, som igjen vil kunne virke inn på framtidige valgresultat.

I den kommunale styringskjeden står kommunestyrerepresentantene til ansvar for innbyggerne fordi det er de som har myndighet til å vedta og å iverksette. Hva skjer med demokratiet dersom folkevalgte ikke lenger har kontroll over beslutninger og iverksetting, organisasjonsprinsippet ikke lenger er fundert i hierarkiet, om representantene ikke kan være sikre på at deres vedtak iverksettes som bestemt? Logikken bak den kommunale styringskjeden forutsetter at det er mulig å lokalisere makt og ansvar. Samstyring

vanskeliggjør dette, og representerer en tydelig utfordring for lokaldemokratiet ved at beslutnings-, iverksettings- og evalueringsprosesser potensielt kan stilles utenfor direkte styring fra de folkevalgte og dermed utenfor deres kontroll (Myhre Hansen 2011: 18).

Generelle utfordringer med samstyring i offentlig sektor er derfor først og fremst at ansvarskjeden har blitt lengre og mer komplisert, fordi avstanden til de folkevalgte har blitt større. Det er vanskelig å se hvor ansvaret ligger når et mangfold av kommuner, private og tidvis sivile aktører er involvert i tjenesteleveringen. Problemer med ansvarsfordeling impliserer mangel på makt og kontroll (Kjær 2004: 14-15). Forankring i et direkte eller deliberativt demokratisyn synliggjør andre demokratiske utfordringer med samstyring: Governance-nettverk kan utvikle seg til å bli svært lukkede forum (Ibid:49). Da er det viktig å spørre seg hvem som deltar og hvem står utenfor, hvem som holdes til ansvar og hvilke preferanser som vinner fram. Er det den aggregerte folkeviljen, eller nettverksaktørenes egne preferanser? Faren for sosialisering vil være tilstede i slike ikke-hierarkiske forum, noe som innebærer at deltagerne kan utvikle svært homogene preferanser og mål som ikke nødvendigvis gagnar storsamfunnet de skal representere, jf. saken om Nedre Romerike vannverk. Det representative demokratiet er der nettopp for å sørge for at alle interesser høres, men i lukkede forum med utvalgte deltakere er det god grunn til å tvile på om det er den aggregerte folkeviljen som vinner fram. Det er dette som gjør at oppblomstringen av nettverksstyring har blitt beskrevet som en moderne versjon av 'gutteklubben Grei', *«døve for styringssignaler utenfra, og med makt til å blokkere vedtak de er uenige i»* (Ibid: 55). I praksis viser flere studier at nettverksstyring er et lite inkluderende eliteprosjekt med svakere tillit og grad av demokratisk styring enn man i utgangspunktet forutsetter i den normative debatten om governance. Maktrelasjonene kan dessuten være svært asymmetriske, og internasjonalt reises også spørsmålet om hvorvidt governance er en god idé for lokaldemokratiet (Røiseland og Vabo 2012: 19, 31, Stoker 2011). Fra et deliberativt perspektiv vil slike elite-nettverk kunne true den frie, rasjonelle debatten i samfunnet om debatten blandes sammen med makt (Sørensen og Torfing 2009: 243).

2.3.2 Særskilte demokratiske utfordringer med interkommunalt samarbeid

En særskilt demokratisk utfordring med interkommunalt samarbeid er i som nevnt *avstanden* mellom de styrende og de styrte, en avstand som kommuneinstitusjonen opprinnelig er ment å bygge bro over i det representative demokratiet. Representantene får sitt mandat fra borgerne og deltar på vegne av disse. Hensikten er at representantene skal være folkets talerør i beslutningsprosessene, men kommunikasjonen i interkommunale samarbeid har flere ledd; fra innspill til vedtak til iverksetting, fra borger til kommunestyrerepresentant til aktørene i interkommunale representantskap eller andre styringsorgan og til aktørene iverksetter politikken. Det kan altså være vanskelig for kommunestyrerepresentantene å involvere seg i styringen av samarbeidene som ivaretar kommunens tjenestetilbud, og avstanden blir enda større for borgerne og deres muligheter til å etterspørre informasjon eller komme med innspill til tjenestene de interkommunale samarbeidene produserer. Disse faktorene kan gi inntrykk av at lokaldemokratiet har blitt flyttet vekk fra innbyggerne.

Representantenes rolle er nettopp å styre kommunene på vegne av folket, men i interkommunale samarbeid vil kommunestyret tidvis stå utenfor den direkte beslutningsprosessen og direkte deltakelse i samstyringen. Direkte innvirkning på beslutninger vil forbeholdes de representantene fra kommunestyrene som har plass i organ tettere på styringsprosessen, og man er dermed prisgitt at disse er oppmerksomme egen rolle som representant for en større helhet (Myhre Hansen 2011: 23). Allerede i etableringen av samarbeidene kan kommunestyret bli parkert; folkevalgte risikerer å måtte godta at stadig flere saker forhandles i administrasjon eller interkommunale styringsorgan på grunn av manglende nærhet, kapasitet og innsyn. Lokale politikere kan derfor oppfatte at interkommunalt samarbeid ikke er noe de har noe med, fordi interkommunale samarbeid ofte innebærer og initieres av sektorinteresser, sterke fagfolk og administrasjon, og dermed *styres av ikke-valgte aktører* (Ibid).

De folkevalgte har videre ansvar for å kontrollere og evaluere vedtak som iverksettes. Administrasjonen sørger for iverksetting av vedtak som deretter skal kontrolleres av politikerne. Interkommunalt samarbeid kan tenkes å vanskeliggjøre denne kontrollfunksjonen, i og med at indirekte deltakelse ikke gir like godt innsyn for de folkevalgte. Det er vanskelig å kontrollere noe man ikke har direkte kontakt med. Samtidig er det klart at behovet for kontroll- og ansvarsmekanismer vokser med en mer fragmentert offentlig sektor. Saken på

Nedre Romerike viser med all tydelighet nettopp dette. Med økende fragmentering av iverksetting og større økonomisk og organisatorisk frihet i samarbeid kan det stilles spørsmål om rutinene for egenkontroll kommunalt har fulgt denne utviklingen. Det er liten grunn til å tvile på at kontroll med samstyringsprosesser er mer komplisert enn kontroll av den kommunale organisasjonen alene, fordi samarbeid i sin natur gir *begrenset rett til innsyn og svakere mulighet for kontroll* (Røiseland og Vabo 2012: 102).

Det er også verdt å påpeke at representanter velges inn i kommunestyre på bakgrunn av sin partitilhørighet og representerer velgerne til dette partiet. Det kan tenkes at interkommunalt samarbeid vil kunne *fjerne fokus fra partipolitikken* om det viktigste er at kommunen står samlet når flere kommunestyre skal bli enige i en sak. Det er problematisk fordi man fjerner politikken fra en arena som skal ivareta velgernes preferanser og dermed øker avstanden.

Til sist er det verdt å poengtere at partene i et interkommunalt samarbeid ikke nødvendigvis er likestilte når det gjelder ressurser. Utgangspunktet og motivasjonen for å samarbeide er ikke nødvendigvis den samme, og interkommunale samarbeid kan være svært *asymmetriske*. Litt av utfordringen med styring av ikke-hierarkiske samarbeid er at utøvelsen av makt først blir synlig når det finnes en faktisk og observerbar konflikt der, altså kan interkommunal samstyring være en utpreget godværsstrategi som faller i gjennom ved konflikter. Konfliktpotensialet understreker hvorfor interkommunalt samarbeid og samstyring generelt bør være et supplement til hierarkisk strukturering og koordinering (Kjær 2004: 41-44).

En forståelse av governance forankret i et konkurransedemokrati vil se interkommunale samarbeid som en trussel mot demokratiet; makt og innflytelse flyttes ut av kommunestyret og særinteresser kan få uforbeholden og til dels ukontrollert innflytelse. Det er begrensede kanaler inn for innbyggere flest ettersom bare berørte og relevante aktører har tilgang, det er lite fri og åpen konkurranse mellom ulike politiske partier som representerer de berørte og relevante innbyggerne, og den demokratiske kontrollen og ansvarligheten er svak fordi representantene i samarbeidene ikke alltid er valgte. Kort sagt er slike samarbeidsnettverk en eksklusiv klubb for de utvalgte få. Det er slik man må forstå kritikken av interkommunalt samarbeid som ble presentert i den siste makt- og demokratiutredningen og Christiansen-rapporten om kommuneinndeling. Man kan likevel argumentere for at interkommunalt samarbeid beriker demokratiet *dersom* et bredere spekter av aktører utenfor kommunen involveres gjennom flere deltakelsesformer. Mens den første posisjonen framhever det representative demokrati som et ideal, er det andre perspektivet forankret i teorier om

deltakerdemokrati og et deliberativt demokrati (Forskningsrådet 2012: 19). Debatten om de demokratiske aspektene ved governance er på mange måter det representative demokratiets møte med mer direkte deltakelsesformer.

Ifølge Sørensen og Torfing (2009: 242) er ikke interkommunale samarbeid i sin natur effektive/ineffektive, demokratiske/udemokratiske, legitime/illegitime; det avhenger av den sosiale konteksten slikt samarbeid er fundert i, det institusjonelle designet og hvordan de politiske aktørene bestemmer dets form og funksjon. Likevel, den norske kommunen er tuftet på det representative demokratiet og utfordringene som ligger i interkommunalt samarbeid gjør det helt sentralt for kommunene å styre eller strukturere nettverksliknende samarbeid for å sikre at samstyring bidrar til effektiv problemløsning, positiv samfunnsutvikling og en demokratisk samfunnsstyring. Det er med andre ord nødvendig å vurdere samarbeidenes demokratiske forankring og hvorvidt kommunene evner å styre nettverksliknende samarbeid uten å skade potensialet som ligger i samstyring. Gitt manglende demokratisk representasjon i ikke-hierarkisk samarbeid rettes oppmerksomheten mot de folkevalgtes *indirekte* muligheter for å påvirke og kontrollere nettverkenes aktivitet.

2.3.3 Rammeverket

Ambisjonen med oppgaven er å vurdere hvordan norske kommuner håndterer interkommunalt samarbeid, hvordan de forsøker å styre samstyring med de demokratiske utfordringene som er identifisert. For å besvare problemstillingen vil jeg anvende et normativt rammeverk av demokratiske forankringspunkter utviklet av nettverksteoretikerne Eva Sørensen og Jacob Torfing og bearbeidet av Asbjørn Røiseland og Signy Vabo. Et registreringsskjema er utviklet på bakgrunn av disse punktene og skal hjelpe med å vurdere i hvilken grad interkommunale samarbeid utgjør et demokratisk problem, eller om kommunenes håndtering kan sies å ha tilstrekkelig demokratisk forankring (Ibid: 248). Dette forutsetter at kommunale aktører er bevisste på demokratiske konsekvenser av samstyring (Røiseland og Vabo 2012: 43-44). Ifølge Sørensen og Torfing avhenger den demokratiske forankringen av hvordan styringen er koplet til det representative demokratiet og hvorvidt samstyringen tilfredsstiller vanlige demokratiske standarder. Folkevalgte politikere må derfor i det minste delta gjennom indirekte medvirkning (Ibid: 82-83). Med indirekte medvirkning menes det at interkommunale samarbeid skal kunne kontrolleres av folkevalgte organ og at deltakerne i de interkommunale samarbeidene handler på vegne av de de representerer, ikke av snevre

særinteresser. Videre må deltakerne kunne stilles til ansvar for innbyggerne i sitt geografiske område, og samarbeidene må følge demokratiske regler og normer for øvrig (Sørensen og Torfing 2005; Forskningsrådet 2012: 20). Sørensen og Torfing mener altså at det finnes et demokratisk potensial i samstyring om enhetene som inngår i governance-nettverkene er demokratiske og meta-styrte (Sørensen og Torfing 2009: 248). *Meta-styring* er styring av samstyring, og tillater offentlige myndigheter å mobilisere kunnskap, ressurser og energi fra både offentlige og private aktører og samtidig beholde muligheten til å påvirke omfang, prosess og utkomme; å utøve makt samtidig som man deler på ansvaret sammen med andre aktører (Ibid: 246).

Valgte politikere gir med andre ord demokratisk legitimitet til interkommunalt samarbeid dersom de er i stand til å kontrollere opprettelsen, bruken og utviklingen av slike nettverk (Sørensen og Torfing 2005: 202). Utfordringen for de folkevalgte er at samstyring pr. definisjon ikke kan kontrolleres gjennom et tradisjonelt hierarkisk system basert på ordrer, detaljerte instruksjoner og muligheten for harde virkemidler; samarbeidstiltak som interkommunalt samarbeid er governance-nettverk nettopp i sin kapasitet til selvregulering. Paradoksalt nok må man derfor regulere selvregulerende governance-nettverk gjennom å forme forholdene de opererer innenfor; gjennom å konstruere, strukturere og påvirke samhandlingen (Ibid). Slik tilrettelegger man og legger føringer på policy-prosessene i selvregulerende nettverk uten å falle tilbake på mer tradisjonelle, hierarkiske kommandoer og kontroll. Konkrete styringsredskaper kommunene har til rådighet i dette arbeidet ble introdusert tidligere og er lovgrunnlaget ulike typer interkommunale samarbeid bygger på.

Ifølge Sørensen og Torfing er ikke alle folkevalgte politikere like godt egnet til å drive meta-styring. De hevder det finnes et A- og et B-lag, hvor A-politikere tenker og handler strategisk for å utvikle en helhetlig sektor og riktige styringsmekanismer, mens B-politikere står for en saksbasert politikk og styring. A-politikere vil oftest være involvert i meta-styring og overlater i sin tur den virkelige styringen til administrative ledere som sjelden har konsise instruksjoner å handle etter, noe som resulterer i improvisasjon hvor politiske reaksjoner kommer i etterkant. Også de administrative lederne kan deles inn i to grupper: A-administratorene som er pragmatisk orienterte entreprenører og B-administratorene som er juridisk orienterte byråkrater. Igjen er den førstnevnte gruppen oftere involvert i meta-styring (Ibid: 203). Det antyder at det er en relativt eksklusiv gruppe som deltar i styringen, noe som ikke bare utgjør

en demokratisk utfordring for nettverksstyring, men også for legitimiteten til de folkevalgte. Dette vil det være viktig å være oppmerksom på i det praktiske arbeidet med skjemaet.

Tabell 2 Evalueringskriteriene (Sørensen og Torfing 2005 i Røiseland og Vabo 2012: 83)

Hovedelement	Delelement
1. Konteksten for samstyring er kontrollert av folkevalgte.	a. Valgte repr. fastsetter eller påvirker innramming, herunder politisk, finansielt og organisatorisk. b. Valgte repr. fastsetter eller påvirker institusjonelt design. c. Valgte repr. støtter og tilrettelegger. d. Valgte repr. med direkte deltakelse.
2. Enkeltdeltakere skal representere mer enn seg selv.	a. Rekrutteringsmekanismer for alle deltakere må finnes. b. Informert oppfatning av valgte representanternes gjennomføring. c. Må finnes mulighet til opposisjon og kritikk.
3. Alle deltakere er ansvarlige overfor demos.	a. Valgte representanter må kunne gjenvelges. b. Aktørene må være bevisst at de handler på vegne av demos.
4. Deltakerne må følge demokratiske spilleregler.	a. Samstyringen må skje innenfor lovmessige rammer. b. Samstyringen må ta hensyn til uformelle normer og regler.
5. Mulighet for evaluering av samstyringen.	a. Må finnes fora for å diskutere eksisterende samarbeid. b. Valgte repr. må inkluderes i evalueringen av samarbeid.

Evalueringskriteriene til Sørensen og Torfing er fundert i normativ demokratiteori og reflekterer at «moderne styring» må forankres hos de folkevalgte, som en forankring i det representative demokrati i en tid hvor idealtypen ikke fungerer særlig godt som veileder og normativ modell (Røiseland og Vabo 2012: 82). Om man tar utgangspunkt i tabellen ovenfor, består meta-styring i fire konkrete tiltak for overordnet styring, som innbefatter at de folkevalgte politikerne kontrollerer konteksten for samstyring gjennom *innramming*, *institusjonelt design*, *støtte og tilrettelegging*, samt *deltakelse* (Ibid: 83):

Innramming handler om at folkevalgte kommunestyrerepresentanter bør etablere en politisk, finansiell og organisatorisk ramme eller overbygning for samstyring, eksempelvis gjennom å definere målene for samarbeidet og delta i finansieringen av tiltak (Ibid: 48). Mer indirekte former for innramming reflekteres i generell lovgiving eller insentivbasert styring. Et eksempel vil være en interkommunal branntjeneste. Dette samarbeidet vil måtte forholde seg til både forurensningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven, og vil avhengig av organisering også ha dette lovgrunnlaget å forholde seg til.

Det institusjonelle designet innebærer at de folkevalgte er i stand til å skape menings- og identitetsbærende strukturer, gjennom utforming av overordnede mål og inklusjon av alle berørte og relevante parter, og gjennom åpenhet overfor konkurrerende nettverk. En del av det å skape identitetsbærende strukturer er å skape oppmerksomhet om nettverket i omgivelsene, slik at disse vet hva nettverket gjør og står for, hvem deltakerne er og hvordan disse kan kontaktes. Institusjonelt design handler med andre ord om å bygge omdømme og merkevare. Her spiller utvikling av kultur og valg av organisasjonsform en sentral rolle, hvor politikerne har stort potensial for metastyring. Ifølge Røiseland og Vabo viser empiriske studier at det er lite bevissthet rundt institusjonelt design, og at avgjørelser om organisasjonsform ofte tas ut fra tilfeldigheter (Ibid: 49). Likevel viser mange kommuner tegn til økt bevissthet rundt dette gjennom utforming av eierstrategier og eierskapsmeldinger.

Støtte og tilrettelegging henspiller på å fremme aktivitetene til det interkommunale samarbeidet ved å redusere spenninger, løse konflikter og redusere transaksjonskostnadene gjennom ulike typer materielle og immaterielle input og ressurser. Kort sagt handler det om å legge til rette for gode samstyringsprosesser (Ibid: 50). Praktisk kan dette innebære en meklerrolle, administrativ hjelp, eller utlån av kontorer og lignende.

Deltakelse innebærer at politikerne selv deltar direkte i samstyringen for å skaffe seg kunnskap og – innsikt i samarbeidet (Sørensen og Torfing 2009:247). Gjennom deltakelse kan politikerne tidlig styre og bruke sin innflytelse til å sikre en bred og inkluderende agenda som holder snevre sektorinteresser utenfor. Politikerne skal kunne fungere som en dørvakt. I interkommunalt samarbeid i Norge er det vanlig at ordfører, rådmann eller andre representanter fra administrasjonen deltar direkte i samarbeidet, men da som en av flere aktører. Dette innebærer at utøvelse av autoritet her vil foregå på ikke-hierarkisk vis (Røiseland og Vabo 2012: 51).

I en sammenlikning av samstyring i norske og finske kommuner, fant Røiseland og Vabo stor likhet i bruken av disse fire virkemidlene for metastyring (Ibid: 55). Både i Norge og i Finland brukes i stor grad skriftlige avtaler og strategier for å ramme inn samstyringen og det institusjonelle designet er likt, med unntak av at finske kommuner ikke anvender selskapsformen. I begge landene brukes personlige kontakter for å tilrettelegge for samstyringen og i Norge er det dessuten vanligere med særskilte bevilgninger til samarbeidstiltakene. Størst forskjell er det i den direkte deltakelsen: I Finland er administrasjonssjefene mest sentrale i styringen av samstyring, deltakelse i interkommunale samarbeid i Norge har tyngre politisk forankring (Ibid: 56).

Kontekst og institusjonelt design representerer meta-styring på avstand, mens støtte, tilrettelegging og deltakelse er hands-on-styring. Kontekst og institusjonelt design er for øvrig viktigst i den forberedende fasen av samstyringsprosessen, mens tilrettelegging og deltakelse spiller en viktigere rolle underveis. I sterk kontrast til New Public Management som styringsregime tar Sørensen og Torfing altså til orde for en kombinasjon av såkalt hands-off og hands-on-styring, hvor hands-off handler om at man i større grad belager seg på å styre gjennom å delegerer ansvar og tillit, mens hands-on styring innebærer mer direkte kontroll og deltakelse. Det er ifølge de to nødvendig med innslag av hands-on-styring for å sikre en mer pro-aktiv og direkte påvirkning av samarbeidene, særlig er dette hensiktsmessig om man må inn å omforme rammeverket for å håndtere konflikter (Sørensen og Torfing 2009: 247). Krav om styring gjennom hands-on-virkemidler vil være særlig nødvendig innenfor policy-områder som er del av statlige kjerneområder hvor konsekvensene av å feile både vil være store og svært synlige.

De øvrige forankringspunktene stiller krav til de ikke-valgte aktørene som inngår i samstyring. Deltakerne må representere mer enn seg selv og kunne stilles til ansvar for de gruppene og organisasjonene de er ment å representere (Røiseland og Vabo 2012: 84). Governance-nettverk består av interaksjoner mellom aktører som er mer eller mindre direkte representanter for grupper og organisasjoner, som kommuneorganisasjonen (Sørensen og Torfing 2005: 205). Dette innebærer at det må finnes evalueringsmuligheter og mekanismer for rekruttering, kritikk og opposisjon for medlemmene i organisasjonen som aktørene skal representere, altså bør representantene aktivt forsøke å opprettholde støtte og identifisering. Kravet om representasjon handler altså om at det må være organisasjoner, ikke individer, som tar del i samstyringen (Røiseland og Vabo 2012: 84). Dette betyr at et aksjeselskap eller et

interkommunalt selskap bør få sine representanter fra privat sektor oppnevnt av en organisasjon.

Videre må aktørene som inngår i interkommunale samarbeid være innforstått med at samstyring skjer på vegne av demos, og at man som demokratisk aktør som skal kunne stå til ansvar for resultatene som skapes og tjenestene som leveres (Sørensen og Torfing 2005: 209). De ansvarlige nettverksaktørene må være synlige, og ettersom ikke-valgte aktører ikke automatisk kan kastes ved neste valg bør det finnes sanksjonsmuligheter og mekanismer for konflikthåndtering. Det betyr at nettverkene bør tilrettelegge for åpen debatt og offentlig kunne redegjøre for hvorfor, hva, og med hvilket resultat de handler som de gjør, samt involvere seg i dialog med sine motstandere og være sensitive for kritikk.

Samstyring gjennom interkommunalt samarbeid må dessuten tilfredsstille grunnleggende etiske og demokratiske spilleregler og må derfor skje i tråd med formelle lover og regler, og vanskeligere; uformelle normer og verdier. Indre prosesser og samhandling må leve opp til allment aksepterte demokratiske standarder. Dette er det selvsagt vanskelig å spesifisere, all den tid demokratibegrepet er så mangfoldig (Ibid: 212). Likevel kan man forsøke å samle seg om noen demokratiske standarder. En slik standard inkluderer innsyn og åpenhet, samt mottagelighet for konstruktiv kritikk. Slik kan forholdene legges til rette for åpne og inkluderende fora hvor berørte interesser og relevante aktører kan bli hørt. Saklighet, redelighet, gjensidig respekt og tillit er andre viktige normer (Ibid: 213). I tillegg vil det være relevant å undersøke hvorvidt folkevalgte har etablert noen form for evaluering av, og debattforum for, eksisterende interkommunale samarbeidstiltak.

Dette teoretiske rammeverket åpner altså for noen kritiske spørsmål som kommunene bør stille seg i håndteringen og styringen av interkommunalt samarbeid:

- Hvilken rolle har de folkevalgte i den politiske, finansielle og organisatoriske innrammingen av interkommunalt samarbeid?
- Hvilken rolle spiller de folkevalgte med tanke på representasjon og rekruttering i interkommunale styringsorgan?
- Har de folkevalgte kontrollen med iverksetting av politikk gjennom gode rutiner for informasjon, innsyn og åpenhet? Hva med *innbyggernes* innsyn?
- Hvilken rolle innehar folkevalgte i evalueringen av interkommunalt samarbeid?
- Er de *ikke-valgte aktørene* bevisste sin rolle som representanter for demos?

- Tilfredsstiller de interkommunale samarbeidene grunnleggende demokratiske spilleregler?

Dersom kommunenes håndtering av interkommunale samarbeid skal kunne vurderes som demokratisk innebærer det at disse spørsmålene blir tilstrekkelig ivaretatt, altså må trekk ved prosessen og rammene for spesifikke samarbeidstiltak analyseres for å vurdere hvor demokratisk samstyring er. Det er viktig å understreke at dette er et normativt rammeverk hvor arbeidet med forankringsskjemaet kan resultere i svært blandede vurderinger. Samarbeidene vil kunne ha god forankring i noen av kriteriene, svakere forankring i andre (Sørensen og Torfing 2005: 201). Det kan blant annet tenkes å avhenge av hvordan samarbeidet er organisert.

2.4 Forventninger til funn

Hypotesetesting vil ikke være det sentrale ettersom denne oppgaven ligger på et evaluerende plan, men jeg har likevel skissert noen forventninger til faktorer som kan tenkes å spille inn på arbeidet med en demokratisk styring av interkommunalt samarbeid i kommunene. Lokalpolitikernes demokratiske styring og kontroll med interkommunalt samarbeid vil blant annet kunne tenkes å avhenge av hvilken organisering og formaliseringsgrad som ligger til grunn for samarbeidet, og mekanismer som skal ivareta ansvarlighet og kontroll bør også ses i sammenheng med funksjonen til de interkommunale samarbeidene. I det følgende presenteres fem forventninger:

2.4.1 Organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid

Med utgangspunkt i utfordringene som ble skissert opp i teorikapittelet kan det tenkes at demokratiske utfordringer i styringen av interkommunalt samarbeid er avhengig av hvilken organisasjonsmodell som blir valgt. Den valgte organisasjonsmodell vil antakelig spille inn på hvilke demokratiske utfordringer som er særlig markante i de særskilte samarbeidene og på hvordan disse håndteres (Jacobsen 2010:27). Basert på drøftingen av de ulike kategoriene av interkommunalt samarbeid ovenfor, antas det at jo større fristilling fra direkte politisk styring, jo større er risikoen for at disse samarbeidene ønsker å leve sitt eget liv uten innblanding fra kommunene. Det antas derfor at aksjeselskap og interkommunale selskap med klart mindre

rom for politisk styring enn andre interkommunale samarbeid representerer en større demokratisk utfordring.

2.4.2 Politikkområde

Demokratiske utfordringer i styringen av interkommunalt samarbeid antas også å avhenge av hvilket saksområde det samhandles om (Haug 2008:134). Det forventes at politikerne er mindre interessert i styringen og den demokratiske forankringen til samarbeidstiltak med en intern tjenesteytende karakter, ettersom disse ofte er teknisk kompliserte, delegert til administrasjonen og lite synlige for både velgerne. Det antas at styringen med samarbeid av ekstern tjenesteytende karakter er viktigere for politikerne, siden disse ofte er synligere og av større interesse for kommunenes innbyggere. Tetttest styring antas det å være med de interessehevdende samarbeidene, ettersom disse er avhengige av å jobbe direkte opp mot media, politikere og innbyggere for å få oppmerksomhet rundt sin sak.

2.4.3 Asymmetri

Ubalanse i ressursfordeling kan også vanskeliggjøre styring og representere demokratiske utfordringer i håndteringen av interkommunalt samarbeid (Kjær 2004:41). De kan dreie seg om svært store forskjeller i ressursgrunnlag hos de ulike aktørene og ulike årsaker til deltakelse i samarbeid. Konflikter vil derfor lettere kunne blusse opp og utgjøre en styringsutfordring i svært asymmetriske samarbeid, og det antas at det er større utfordringer knyttet til samarbeid der en stor kommune samarbeider med flere små.

2.4.4 Aktørmangfold

Demokratiske utfordringer i styringen av interkommunalt samarbeid vil videre kunne avhenge av antallet aktører som inngår i samarbeidet. Både informasjon, innsyn og konfliktløsning antas å være lettere i samarbeid som omfatter færre deltakere. Derfor antas det at store samarbeid med mange interessenter/deltakerkommuner er betydelig mer utfordrende å styre enn samarbeid med færre deltakere (Vinsand 2013).

2.4.5 Kommunestørrelse

En allmenn forestilling kan være at større kommuner er mer komplekse organisasjoner med svakere oversikt og dårligere styring med interkommunale samarbeid. Med størrelse menes det her innbyggertall, selv om også arealstørrelsen med faktorer som reiseavstand og tilgjengelighet kan spille inn. Befolkningsgrunnlaget i en kommune er imidlertid helt sentralt for størrelsen på kommuneinstitusjonen og dets kompetanse og kapasitet til å utvikle seg og løse krevende oppgaver og utfordringer innen velferd og annet (Langset og Vinsand 2011: 19). En alternativ hypotese kan derfor være at små kommuner har større vansker med styringen av interkommunale samarbeid enn større enheter. Både små og store kommuner i Norge tar del i, og ser behovet for, utstrakt interkommunalt samarbeid, men i og med at interkommunale samarbeid ofte inngås for å bøte på smådriftsulemper som hefter ved små kommuner, er det nærliggende å gå ut i fra at interkommunalt samarbeid utgjør en større del av kommunenes totale virksomhet og budsjett i små kommuner. Med betydelig mindre administrasjoner i de små enhetene, kan det medføre større arbeidspress, mindre kapasitet til å styre og mindre opplevd følelse av innflytelse.

Disse faktorene er på ingen måte gjensidig utelukkende og antakelig vil det være samspill mellom flere av disse variablene. Casestudien som forskningsdesign gjør det ikke enkelt eller ønskelig å holde disse helt adskilt. Dette er både en styrke og svakhet ved designet.

3 Forskningsdesign og metode

I dette kapittelet vil det redegjøres for valg av forskningsdesign og metoder og drøftes hvilke implikasjoner disse valgene har hatt.

Forskningsspørsmålet bør ligge til grunn for valg av både design og metode (King, Keohane og Verba 1994; Rueschemeyer 2003: 78). Problemstillingen som ble presentert innledningsvis er tredelt, og har til hensikt å finne svar på hva de demokratiske utfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid er, hvordan kommunene håndterer disse utfordringene, og hvorvidt faktorer som organisasjonsmodell, politikkområde, asymmetri, aktørmangfold og kommunestørrelse påvirker kommunenes demokratiske styring med interkommunalt samarbeid. Problemstillinger er enten deskriptive, analytiske, teoretiske eller problemløsende (Nygaard 2012: 5). Denne oppgaven er dels innenfor en deskriptiv tradisjon, men er også av teoretisk og problemløsende art. Den første delen av problemstillingen ønsker å beskrive og etablere hva som er de demokratiske utfordringene med interkommunalt samarbeid. Hvordan kommunene håndterer disse utfordringene er et spørsmål som krever at man nøster opp i interkommunale samarbeidsprosesser og identifiserer strukturelementer. Den tredje delen av spørsmålet lanserer en rekke faktorer som kan tenkes å spille inn på styringen og den demokratiske forankringen av interkommunalt samarbeid. Dette spørsmålet er et mer teoretisk fundert spørsmål, hvor ambisjonen er å bidra til teoriutviklingen på feltet. Samlet har problemstillingen et tydelig problemløsende og normativt element i ambisjonen om å avdekke gode og dårlige løsninger hos kommunene i håndteringen av interkommunalt samarbeid.

3.1 Casestudien

Gjennom problemstillingen ønsker jeg innsikt i et avgrenset fenomen, nemlig demokratiske utfordringer med styring av interkommunalt samarbeid i Norge som særskilt uttrykk for styring av samstyring nasjonalt og internasjonalt. Derfor er casestudien velegnet som forskningsdesign. Dette forskningsdesignet kan brukes med en rekke forskjellige metoder, men tradisjonelt er det mest forbundet med kvalitative metoder som intervjuer og dokumentstudier. De største fordelene med designet er dets egnethet til å studere komplekse årsaksforhold, gå i dybden på enkeltfenomener for å forstå og fortolke, samt generere nye begreper, hypoteser og teori (Gerring 2007: 37-44; George og Bennett 2005: 21-22). Det lave antallet enheter som kjennetegner casestudien gjør det mulig å se på flere årsaksfaktorer

samtidig, og forskningsopplegget er dessuten *fleksibelt* nok til at disse variablene ikke må identifiseres på forhånd. Det hefter likevel noen ulemper ved casestudien som forskningsopplegg: God indre validitet (sporing av kausalmekanismer) går ofte foran ytre validitet (muligheten til generalisering og representativitet), dybde vektlegges foran bredde, hypotesegenerering foran hypotesetesting. Det er intuitivt lett å være enig i at studier tuftet på enkeltcaser vanskeliggjør generalisering som jo er et av forskningens overordnede mål (King, Keohane og Verba 1994; Lund 2002). Designet er derfor tidvis gjenstand for mye kritikk innenfor statsvitenskapen og i særdeleshet fra den mer variabelorienterte fløyen av statsvitere (Bratberg 2011). Disse innvendingene har rot i et positivistisk vitenskapssyn og baserer seg nettopp på forutsetningene for statistisk metode (Ibid 2011; George og Bennett 2005:6). Kritikerne opererer med en konservativ definisjon av en case; de tenderer til å sette likhetstegn mellom en enkeltcase og en observasjon, altså ser de bare casestudien som $N = 1$ (King, Keohane og Verba 1994: 30). Ifølge den amerikanske statsviteren John Gerring er imidlertid «den unike case» noe av en selvmotsigelse, i og med at alle caser er representanter for en klasse, et mer eller mindre klart definert univers (Gerring 2007: 343). Gerring definerer casestudien som:

“the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)” (2007:20).

Casestudien er altså en dybdestudie av et enkelttilfelle med en ambisjon om å generalisere til et større, forhåndsdefinert univers. I denne konteksten er universet alle norske kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid, hvilket trolig innebærer samtlige av dagens 428 norske kommuner. Fordi det ikke finnes en landsdekkende kartlegging av interkommunalt samarbeid er det imidlertid umulig å bekrefte hvorvidt samtlige norske kommuner deltar i slik interorganisatorisk samstyring.

Arend Lijphart og Harry Eckstein identifiserer seks typer casestudier, fire med siktemål om å generere nye teorier, begreper og hypoteser og to av en mer hypotesetestende karakter (Eckstein 1973 og Lijphart 1971 i George og Bennett 2005: 213). Ettersom det ikke ligger noe teoritestende ambisjon til grunn for denne oppgaven, vil det være mer naturlig å plassere denne casestudien innenfor en teoretisk fortolkende kategori, hvor etablert teori som governance og demokratiteori blir brukt for å forklare casene og slik kan bidra til teoriutvikling gjennom å belyse etablerte teorier og peke på behovet for ny teori innenfor avglemta områder (Ibid). Hensikten er altså ikke å teste teori, men å bruke et teoretisk

perspektiv til å analysere empiriske caser knyttet til et definert teoretisk univers. Mange faktorer spiller inn på den demokratiske håndteringen av interkommunalt samarbeid; Ettersom det finnes lite empirisk forskning om samstyring på lokalnivå kan denne oppgaven nettopp være egnet til å identifisere nye variabler.

3.2 Valg av caser- empirisk avgrensning

Valg av case er avhengig av hva som faktisk er casen; kommunen eller samarbeidet i seg selv. Med kommunen som case er det de demokratiske utfordringene for kommunen som vektlegges, med spesifikke samarbeidstiltak som case er fokuset den demokratiske forankringen disse har. Man bør imidlertid ikke utelukkende fokusere på det ene nivået ettersom de to nivåene er sammenvevd, men i denne oppgaven er det likevel de demokratiske utfordringene for den enkelte kommune som vil være sentralt. De spesifikke samarbeidstiltakene hver kommune inngår i vil derfor være observasjonspunkter som sier noe om hvor godt kommunene håndterer de demokratiske utfordringene som ligger i styringen av interkommunalt samarbeid. Den samlede håndteringen vil kunne svare på hva den enkelte kommune identifiserer som de største demokratiske utfordringene med interkommunalt samarbeid og hvordan man forsøker å løse disse.

Hvordan valget av casekommuner og samarbeidstiltak er gjort, har mye å si for hvilke resultater studien vil gi. Casene må være relevant for studiens formål, og det fordrer at man har et klart avgrenset univers hvor man kan inkludere de mest relevante enhetene. Universet er i denne sammenhengen 428 norske kommuner. Dessverre finnes det ikke noen landsdekkende og fullstendig kartlegging over interkommunalt samarbeid i Norge. Det har vanskeliggjort utvelgelsen av case og gjør det ikke går an å slå fast med 100 % sikkerhet at de mest relevante enhetene er valgt. Som det går fram av problemstillingen, er det hensiktsmessig med et komparativt design for å avdekke om det er hold i hypotesen om forskjeller mellom små og store kommuner. Denne faktoren er derfor det første kriteriet for valg av case. Kommunestørrelse er målt i innbyggertall; Små kommuner defineres som betydelig mindre enn 5000 innbyggere og store kommuner defineres som mer enn 15 000 innbyggere, altså større enn landsgjennomsnittet på 11 000 innbyggere.

Dernest har valg av case vært basert på hvilke utredninger om interkommunalt samarbeid i Norge som foreligger, som NIVI Analyse sin kartlegging i Romsdal (Langset og Vinsand

2011) og Telemarksforskning sin analyse av interkommunalt samarbeid på Romerike (Brandtzæg og Sanda 2008; Vinsand 2003). Kommuner i Akershus og Møre og Romsdal er dermed valgt ut basert på foreliggende analyser og geografisk variasjon. Dels ligger det også pragmatiske hensyn som geografiske avstander og muligheten for tilgang til informanter til grunn for dette valget. Praktisk gjennomførbarhet har vært et viktig kriterium, og Akershuskommunenes geografiske nærhet til Oslo var i så måte en fordel av stor betydning. Nordvestlandet er en region jeg kjenner godt og har mye bakgrunnskunnskap om og det var derfor naturlig å la dette være et utgangspunkt for studien, men viktigere er det at interkommunalt samarbeid er svært utbredt i Møre og Romsdal. Langset og Vinsand sin rapport fra 2011 peker på Eide kommune som innehaver av norgesrekorden i interkommunale samarbeid innenfor et svært bredt felt av saksområder, og Eide kommune med 3438 innbyggere var dermed et naturlig utgangspunkt med rikelig av observasjonspunkter å velge blant. Dessverre er det bare valgt ut en liten kommune på Nordvestlandet, dels grunnet tidsrammen, dels fordi det er svært mange små kommuner i Møre og Romsdal med et fåtall store og mellomstore kommuner. De tre bykommunene Ålesund, Kristiansund og Molde med henholdsvis ca. 45 000, 26 000 og 24 000 innbyggere ble vurdert som for store til å få god tilgang til dokumenter og relevante informanter innenfor tidsrammen. Den fjerde største kommunen i fylket, Ørsta, har knappe 10 000 innbyggere, og er for liten til å kunne kalles en stor kommune på landsbasis (Vinsand og Langset 2011: 52).

For utvelgelsen av case på Østlandet, hadde jeg opprinnelig svakere bakgrunnskunnskap og det har også vært vanskelig å skaffe noen oversikt over interkommunalt samarbeid i regionen. Her har imidlertid en evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike publisert av Telemarksforskning vært til stor hjelp (Brandtzæg og Sanda 2008). Akershuskommunen Sørumsdal med sine 16 262 innbyggere ble vurdert som et godt utgangspunkt, ettersom man i Sørumsdal kommune har hatt god anledning til å jobbe med styrings- og demokratiutfordringer etter at de var blant kommunene som fikk massiv eksponering i pressen gjennom dekkningen av den økonomiske utroskapen som rammet det interkommunale aksjeselskapet Nedre Romerike vannverk i 2005. Kommunen er slett ikke den største i Akershus, men betydelig større enn flere av naboene den samarbeider med og større enn landsgjennomsnittet.

Som Akershus' minste kommune med 2660 innbyggere, pekte Hurdal kommune seg raskt ut som den tredje casekommunen. Hurdal ligger såpass langt unna Sørumsdal rent geografisk at

disse to inngår i et fåtall av de samme samarbeidene, og slik har jeg unngått gjensidig avhengige observasjonspunkter i de to casekommunene.

I og med at alle de tre kommunene inngår i flere samarbeid enn det er tid til å dykke ned i, har jeg valgt ut observasjonspunkter innenfor følgende to analytiske kategorier: Samarbeidene er valgt ut på bakgrunn av hvorvidt de har en *tjenesteytende karakter* eller er av en mer *interessepolitisk art*, en forenkling av kategoriene av interkommunalt samarbeid som ble gjennomgått innledningsvis. *Tjenesteytende samarbeid* kan være rettet utover eller innover, altså drive med ekstern eller intern tjenesteyting. Det sentrale er at dette er samarbeidstiltak av en iverksettende karakter som er ment å løse konkrete problemer eller behov og som disponerer ressurser for å løse disse. Oppgavene er oftest definerte oppgaver med målbare resultater, dermed vil det samarbeidet bli stilt overfor et dobbelt resultatansvar med krav om rapportering, evaluering og oppfølging av målsettinger, i tillegg til et rettslig og finansielt ansvar (Røiseland og Vabo 2012: 97). Tjenester som avløp, renovasjon og brann vil være typisk for samarbeid om *ekstern* tjenesteyting, mens samarbeid innenfor administrative funksjoner som skatt og regnskap er eksempler på *intern tjenesteyting*. I utvelgelsen av *interessepolitiske samarbeid* har jeg sett etter tiltak som jobber for utvikling for regionen innenfor for eksempel næringsutvikling. Dette er nettverk som jobber med en mer overordnet, langsiktig utvikling innenfor et felt; næringsliv, luftfart, turisme, kunnskap og forskning og samferdsel, og som kan medføre politiske ringvirkninger. Slike nettverk har en mer interessehevdende karakter hvor man opptrer samlet for å stå sterkere i en sak eller for å få mer oppmerksomhet rundt et prosjekt.

I tillegg vil noen av de valgte tiltakene forvalte store ressurser på vegne av kommunene gjennom driftsmidler og slik utgjøre en relativt *stor andel av de respektive kommunebudsjettene*. De to analytiske kategoriene og tilleggskriteriet gjør det enklere å gå systematisk til verks i en studie av interkommunalt samarbeid i Norge. Hva angår empirisk avgrensning i tid, vil observasjonspunkter i kommunene naturligvis velges ut i fra de samarbeidstiltak som finnes i casekommunene pr. i dag.

3.3 Datainnsamling

Som forskningsdesignet legger opp til er det kvalitative metoder som er lagt til grunn for datainnsamlingen. Data som er skaffet til veie for å belyse problemstillingen er informasjon fra kommunenes hjemmesider, eierskapsmeldinger og budsjett, samt årsrapporter, budsjett og gjeldende reglement fra de spesifikke tiltakene. Disse dokumentene har hjulpet med å etablere hvor godt samsvar det er mellom kriteriene i forankringsskjemaet og den faktiske styringen av interkommunalt samarbeid i casekommunene. I tillegg har intervjudata fra intervjuer med administrativ og politisk ledelse i kommunene bidratt til å utfylle bildet, med særlig henblikk på de kommunale aktørenes egne opplevelser og erfaringer med muligheter for demokratisk kontroll og styring av samstyring. Her har jeg henvendt meg til rådmenn og ordførere i de aktuelle kommunene, samt to tilfeldig valgte kommunestyrerepresentanter fra henholdsvis posisjon og opposisjon i de respektive kommunene. Semi-strukturerte dybdeintervjuer ble vurdert som mest hensiktsmessig og vil bli drøftet nedenfor. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd og gjort på informantenes egne kontor. Intervjuguiden bygger på Annette Myhre Hansens masteroppgave ved universitetet i Oslo og en forskningsrapport om interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven (Myhre Hansen 2011; Jacobsen 2010: vedlegg).

3.3.1 Dokumentstudier

Gjennom å analysere kommunenes budsjett og eierskapsmeldinger samt årsmelding, reglement og samarbeidsavtale for de ulike tiltakene, har det vært mulig å danne seg et bilde av hvordan styringen av interkommunalt samarbeid håndteres i kommunene. Videre var disse dokumentene til stor hjelp i arbeidet med å kartlegge og å identifisere de mest relevante samarbeidstiltakene. For at dokumentstudier skal kunne være repliserbare, har man i anvendelsen av tekst en plikt til å oppgi hvilken kontekst man analyserer teksten innenfor (Krippendorff 2004: 228). Konteksten er gjort rede for ovenfor. En utfordring med å tolke tekster er at man får oppfatningene til kildene slik de selv har presentert dem, i budsjett, eierskapsmelding og samarbeidsavtaler og reglement. De er altså ikke ferdig fortolket innenfor forskerens egen forståelsesramme. En annen utfordring er at det kan være vanskelig skaffe alle nødvendige dokumenter.

Utfordringene med dokumentstudier som metode kom tidlig til syne. Det viste seg å være en langtekkelig og utfordrende prosess å skulle samle inn eierskapsmeldinger og budsjett fra de

tre kommunene, og etter flere e-poster og telefoner fremgikk det dessuten at den minste kommunen, Hurdal, hverken hadde eierskapsmelding eller godkjent budsjett pr. januar 2013. Sørums og Eide kommuner hadde begge offentliggjort budsjettet på sine respektive hjemmesider, men bare Sørums kommune hadde eierskapsmelding på nett. De ulike tiltakenes reglement, regnskap, årsmeldinger og samarbeidsavtaler var det svært utfordrende å få tilgang til, selv om ett par tiltak hadde publisert noe informasjon på nett. Dokumentinnsamlingen var en tidkrevende prosess med tanke på at alle dokumentene jeg etterspurte er offentlige dokumenter. Særlig problematisk var dette da jeg etter mye venting på saksbehandling i en av kommunene selv henvendte meg til styreleder i et av de utvalgte aksjeselskapene og opplevde stor motvilje mot å utlevere dokumentene. Alle nødvendige dokumenter er imidlertid skaffet til veie der de faktisk foreligger.

3.3.2 Intervju

Semi-strukturerte dybdeintervjuer er et mye brukt forskningsopplegg i statsvitenskapen, særlig i studier hvor fokuset ligger på politiske aktører som er involvert i beslutningsprosesser. Slike intervjuer er krevende ettersom intervjuobjektene ofte er ressurssterke og initiativrike nøkkelinformanter med dybdekunnskaper rundt forskningsspørsmålet (Andersen 2006: 283). Generelt finnes det to typer av slike semi-strukturerte dybdeintervjuer; noen samtaler handler om aktørenes egne erfaringer, tanker og følelser, mens andre konsentreres rundt aktørers kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekst som ikke umiddelbart er allment tilgjengelig for forskeren (Ibid: 281). I denne konteksten må intervjuobjektene kunne plasseres i den første kategorien, men skillet mellom de to kategoriene er ikke absolutt. Særlig rådmennene viste seg å være ressurssterke informanter med mye detaljkunnskap, noe som bød på utfordringer med tanke på det å styre intervjuene, men som var svært fruktbart.

Jeg gjennomførte tolv intervjuer i de tre kommunene og snakket med tre ordførere, tre rådmenn og seks politikere fra både posisjon og opposisjon. Ordførerne og rådmennene var opplagte valg som kommunenes ledelse, mens kommunestyrepolitikere ble tilfeldig trukket basert på tilhørighet i enten posisjon eller opposisjon. Prosessen med å ta kontakt og gjøre avtaler med informantene gikk greit og alle i utvalget ønsket å delta. Ettersom en del av informantene mine var svært kunnskapsrike nødvendiggjorde det en aktiv forskerrolle, både for selv å beholde kontrollen for å avgrense og styre samtalen og prøve ut egne forventninger,

men også for å sikre bedre analytisk kontroll i en relativt løs struktur og dermed både øke validiteten og reliabiliteten til data. Balansen mellom fleksibilitet og standardisering er viktig; fraværet av en fast struktur i intervjusituasjonen forutsetter en klar analytisk struktur. (Ibid: 286).

Hovedutfordringen med semi-strukturerte intervjuer ligger i det å forstå relasjonen mellom subjektivitet og den sosiale virkeligheten, balansen mellom aktørers subjektive forståelser og opplevelser og de fakta og vurderinger som kan etableres uavhengig av informantenes subjektive opplevelse (Ibid: 284). Denne utfordringen var noe jeg erfarte; til tross for at jeg i forkant av intervjuene gav alle informantene samme informasjon, oppfattet jeg tidvis at det var store forskjeller i forståelsen og definisjonen av sentrale begreper. Særlig definisjonen av interkommunalt samarbeid og nettverk var innledningsvis ikke alltid den samme. Noen av intervjuobjektene tenkte kun på aksjeselskaper og interkommunale selskap i sin definisjon av begrepet «interkommunalt samarbeid», og andre la til verks en svært snever definisjon på «nettverk». Det var hele veien en utfordring å ivareta samme horisont og sørge for at informantene var innforståtte med disse begrepene og definisjonene. Kort sagt var den største utfordringen underveis å sørge for at vi til enhver tid snakket om det samme. Det var en problematikk jeg var innforstått med før jeg begynte datainnsamlingen, og en del tid ble derfor brukt i intervjuene på å klargjøre og definere sentrale begreper. Dette skyldes nok at spørsmålene i intervjuguiden var ganske åpne, med innslag av noen lukkede spørsmål. I retrospekt kunne disse vært operasjonalisert annerledes, men de åpne spørsmålene gav rom for å fokusere på det informantene oppfattet som sentralt. Jeg har tatt hensyn til denne problematikken i fortolkningen av data, og informantene har fått mulighet til å lese gjennom det som er benyttet av sitater og meningsutvekslinger i oppgaven.

En annen utfordring har vært de tolv informantenes ulike erfaringsgrunnlag. Ordførerne hadde et erfaringsspenn fra 1 måned til 8 år i rollen. Rådmennene hadde alle sammen 10 års rådmannserfaring fra flere kommuner, mens de folkevalgte hadde et erfaringsspenn mellom en og fem perioder i kommunestyret. Noen satt i formannskap, sentrale utvalg og hadde endatil verv i interkommunale samarbeid, andre deltok ikke aktivt her. Jeg kunne selvsagt ha gått mer selektivt til verks og valgt ut politikere med lang erfaring og god kjennskap til interkommunalt samarbeid, men jeg oppfattet det som viktigere å snakke med tilfeldig valgte politikere for å finne ut av hvordan disse opplever håndteringen av interkommunalt samarbeid. Det teoretiske rammeverkets sentrale element er jo de folkevalgtes indirekte og

direkte påvirkning på disse samarbeidene, ikke bare de mest sentrale aktørene. Slik sett er et utvalg på bare to representanter fra hver kommune tynt, men gir likevel et visst sammenlikningsgrunnlag på tvers av kommunene. En survey kunne vært sendt ut for å gi et mer solid grunnlag, men dette ble vurdert som for tidkrevende innen tidsrammen.

En mangel som ble tydeligere etter hvert som datainnsamlingen ble gjort, var at det ville ha vært nyttig å snakke med styrelederne i de ulike selskapene og samarbeidene. Dette ble ikke prioritert ettersom tiden var knapp og det var kommunens styring av de interkommunale samarbeidene jeg primært ønsket å belyse, ikke samarbeidenes egen styring av seg selv. Dog kunne det vært relevant å stille disse styrelederne noen kontrollspørsmål om hvordan de opplever kommunenes styring med samarbeidene, om de som eiere og bestillere er aktive/passive og krevende og om mandatet disse styringsorganene har oppleves som tydelig og presist nok.

3.4 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om hvor troverdig data er og hvorvidt studien kan etterprøves (Andersen 2006: 13). Høy reliabilitet fordrer at studien kan gjentas av en annen forsker med så likt resultat som mulig (Grønmo 2004: 423). Dokumentanalyse som metode gir høy reliabilitet ettersom det dreier seg om helt bestemte dokumenter som lett kan hentes opp i en replikasjonsstudie fra de samme casekommunene. At kommunene og tiltakene har sendt meg dokumentene bekrefter autenticiteten. For intervjuene som er gjort er det vesentlige om det som ble sagt i intervjusituasjonen er oppfattet på riktig måte og kan dokumenteres. Dette er gjort på en tilfredsstillende måte. Jeg har lydopptak av samtlige intervju og har lagt ved intervjuguiden. Alle intervjuer er transkribert, og alle sitater som er brukt er sjekket med informantene på forhånd. De ordinære kommunestyrepolitikere har jeg valgt å anonymisere og det svekker reliabiliteten noe.

Validitet handler om hvorvidt man måler det man ønsker å måle, om data belyser problemstillingen (Ibid: 231). Generelt kan man dele inn i tre typer generalisering; statistisk generalisering, analytisk generalisering og betinget generalisering (Bratberg 2011b:20). En casestudie gir pr. definisjon ikke noe grunnlag for statistisk generalisering i og med at det er umulig å si noe om feilmarginer og grad av sikkerhet. Når det gjelder analytisk og betinget generalisering, dvs. videreutvikling av teori, har casestudiet bedre muligheter. Ettersom det er

lite empirisk forskning på dette temaet bør man dessuten kunne forventes at studien kan være et verdifullt bidrag til mer kunnskap om dette. Casestudien skårer for øvrig høyt på det Cook og Campell kaller begrepsvaliditet, ettersom dette forskningsopplegget legger opp til en kontinuerlig vurdering av operasjonaliseringen av begreper (Lund 2002: 104- 105). Det er viktig å understreke at det er slutningene som gjøres som kan ha høy validitet eller ei (Ibid: 85). Dette vil vurderes avslutningsvis, men på generelt grunnlag kan man si at metodetriangulering gjennom dokumentstudier og intervju gir grunnlag for økt validitet.

4 De interkommunale samarbeidene i rammeverket

Nedenfor følger en gjennomgang av den demokratiske forankringen til de utvalgte samarbeidene i casekommunene Eide, Sørumsund og Hurdal. Registreringsskjemaet jeg har utviklet basert på forankringspunktene til Sørensen og Torfing/Røiseland og Vabo er fylt ut ved hjelp av opplysninger fra intervju, kommunenes budsjett og eierskapsmeldinger, årsmeldinger, budsjett, reglement og samarbeidsavtaler for de spesifikke samarbeidsavtalene. Et skjema er fylt ut for hver kommune. Empirien vil presenteres kommunevis med kommentarer som framhever de mest sentrale tendensene i hver kommune. Presentasjonen av skjemaet for de tre kommunene vil til sist suppleres med et aktørperspektiv på den demokratiske forankringen interkommunalt samarbeid har i kommunene.

4.1 Eide kommune

Eide er en liten kommune med 3467 innbyggere på Nordmøre i Møre og Romsdal (Langset og Vinsand 2011: 23). Innbyggertallet ligger under det nasjonale og det regionale snittet på henholdsvis 11 000 og 7000 innbyggere. Kommunen er sentralt plassert mellom de store bykommunene Molde og Kristiansund med en reiseavstand på henholdsvis 30 og 45 minutter, og ligger i midten av en felles arbeidsmarkedsregion med ca. 65 000 innbyggere. I nord grenser Eide kommune mot kommunene Averøya og Gjemnes, i sør mot Molde og Fræna (Ibid: 25). Kommunen har et allsidig næringsliv, men som i resten av fylket finnes hovedtyngden av arbeidsplassene i industrien (Stokkan 2012:1).

Ved siste kommunevalg i 2011 ble det dannet en flertallskoalisjon mellom Høyre, Venstre, Krf og Frp med opposisjonen bestående av Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Kommunestyret har 21 representanter og et formannskap bestående av 5 representanter. Den politiske organiseringen har siden 2001 vært tuftet på en komitémodell med tre utviklingskomiteer som legger fram egne utredninger direkte til kommunestyret, i motsetning til hva som er tilfellet i den tradisjonelle formannskapsmodellen. Strategisk ledergruppe består av rådmann, to kommunalsjefer, fagsjef for oppvekst og teknisk sjef. Rådmannen har fått maksimal delegasjonsmyndighet og har videre delegert makt til enhetslederne (Eide kommune 2013a: 1).

4.1.1 Interkommunalt samarbeid i Eide

Etter fullstendige kartlegginger av interkommunalt samarbeid i Nordland, Trøndelagsfylkene og Romsdal, hevder NIVI Analyse at Eide kommune innehar norgesrekorden i interkommunalt samarbeid (Ibid: 4). Kartleggingen i disse regionene gir en oversikt over alle eksisterende interkommunale samarbeid i totalt 102 kommuner, ca. 1/4 av Norges kommuner. Årsaken til at nordmørskommunen Eide er inkludert i kartleggingen av Romsdal, skyldes at Eide som rand- og grensekommune er mer involvert i samarbeid med romsdalskommuner enn med nordmørskommuner. For Eide utgjør samarbeid rettet mot romsdalskommuner over 2/3 av de nærmere 50 formelle tiltakene de deltar i. Bare seks av tiltakene retter seg mot andre nordmørskommuner, mens åtte tiltak er grensesamarbeid mellom de to regionene. Reiseavstanden er kortest til Molde, og det er denne byen som betraktes som regionssenter for arbeid, videregående utdanning og handel (Ibid: 64). Eide kommune er medlem av to regionråd: Romsdal Regionråd (ROR) og Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé).

Utviklingen i Eide kommune speiles i stor grad i regionen, med Molde som den senterkommunen i landet hvor man foreløpig har kartlagt flest formelle samarbeidstiltak. I følge rapporten «*Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Romsdal- en forstudie*» er det interkommunale samarbeidet i Romsdal ikke like omfattende dersom man ser på den innholdsmessige utviklingen og en relativt sterk geografisk og organisatorisk fragmentering (Langset og Vinsand 2011: 74). Dette understøttes av at det totale omfanget av interkommunalt samarbeid i Eide kommunes driftsbudsjett for 2013 er på 7 millioner kroner, kun 4, 1 % (Eide kommune 2013b). Kommunen inngår altså i en rekke samarbeid uten store økonomiske konsekvenser, og mange av disse finnes innenfor selvkostområdet eller er samarbeid av en mer interessepolitisk art. Interessepolitiske samarbeid er utbredt i regionen.

Det vil naturligvis ikke være plass til en inngående studie av samtlige 50 samarbeid som Eide deltar i, men i det følgende vil det fokuseres på et par utvalgte tiltak fra de tidligere nevnte analytiske kategoriene tjenesteytende samarbeid og interessepolitiske samarbeid:

Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) for Gjemnes, Eide og Fræna:

I følge opplæringslovens § 5-6 er alle kommuner pålagt å ha PPT. Denne tjenesten skal sikre god individuell oppfølging av barn, unge og voksne med spesielle opplæringsbehov. Den uttalte motivasjonen til samarbeidet er å effektivisere tjenesteproduksjonen og minske

tjenestens sårbarhet (Eide kommune 2013a: 73). PPT-samarbeidet med kommunene Fræna og Gjemnes er valgt ut som et eksempel på ekstern tjenesteyting, og utgjør for Eide kommune dessuten en betydelig andel av driftsbudsjettet gjennom et driftsinnskudd for 2013 på 1 160 964 kroner.

Felles regnskap- og faktureringsavdeling:

Nabokommunene Eide og Fræna kommuner har etablert et felles regnskaps- og faktureringskontor. Avdelingen har ansvar for rene produksjons- og transaksjonsoppgaver; regnskapsføring, utfakturering og innfordring, avgiftsoppgjør og årsavslutning med regnskapsrapportering. Eide er vertskommune for samarbeidet, og Fræna kommune sine regnskapsfolk sitter derfor i Eide hvor regnskapet føres for begge kommunene. Hensikten med samarbeidet er å bygge opp et større fagmiljø og mer fleksibilitet, i tillegg til effektivisering av tjenesteproduksjonen og minsket ressursbruk (Ibid: 64). Samarbeidet er valgt ut som et eksempel på intern tjenesteyting som skal bedre robustheten og kvaliteten på denne kommunale funksjonen. Samarbeidet er av stor budsjettmessig relevans, og er i budsjettet for 2013 tildelt 1 288 000 kroner.

GassROR IKS:

GassROR IKS er et interkommunalt, næringspolitisk selskap som jobber for utvikling av fysisk infrastruktur, tilrettelegging for næringsutvikling og forskning, og etablering av Nyhamna i Aukra (Ormen Lange-prosjektet) som framtidig gassknutepunkt og bruk av gass for hele regionen. Selskapet er et fond som er avsatt til å finansiere næringsutvikling i regionen basert på 10 % av eiendomsskatten som kommunene Aukra og Fræna får inn fra Ormen Lange-anlegget og minimum 25 kroner pr. innbygger i de øvrige kommunene. For Eide kommune utgjør dette 86 500 kroner i 2013. I Eide kommunes eierskapsmelding for 2012-2013 står det at deres eierskap i GassROR er politisk og regionalpolitisk motivert, med ambisjoner om å ha positiv innvirkning på utviklingen i regionen (Eide kommune 2013a: 57). GassROR har gitt betydelige summer til flere regionale prosjekter i Møre og Romsdal; 12 millioner kroner ble fordelt på prosjekter som Molde Kunnskapspark, Gassknutepunkt Nyhamna, Klimakampen Møre og Romsdal, Molde Lufthavnutvikling og Møreaksen, et samferdselsprosjekt som inngår i den fergefrie stamveien E39 langs Vestlandskysten. Selskapet har drevet aktiv lobbyvirksomhet for å få inn Møreaksen på Nasjonal transportplan og har også vært engasjert i sykehussaken på Nordvestlandet. I årsberetningen deres fra 2010

beskrev GassROR IKS i et ekstraordinært representantskapsmøte realiseringen av et nytt sykehus i Molde som det viktigste regionale prosjektet selskapet kunne bidra til, etter at daværende statsråd Strøm- Erichsen åpnet for nytt sykehus i Molde dersom Helse Midt-Norge kunne stille med egenfinansiering. GassROR sluttet vedtak om å tilby 250 millioner kroner til dette formålet, men tilbudet ble avvist fra sentralt hold (GassROR IKS 2010: 4). Samarbeidet har dermed en tydelig interessepolitisk karakter med potensielt politiske ringvirkninger.

Tusten tunnelselskap AS:

Aksjeselskapet ble etablert i 1997 og er et samarbeid mellom flere kommuner og banker i Møre og Romsdal. Tusten tunnelselskap har stått for planlegging, bygging og drifting av et tunnelsamband mellom kommunene Molde og Fræna (Eide kommune 2013a: 48). Samarbeidet er et tjenesteytende samarbeid, men er her valgt ut som et interessepolitisk samferdselsprosjekt med politiske ringvirkninger på grunn av måten samarbeidet ble etablert på. Det faktum at tunnelen ikke opprinnelig var bestilt av veimyndighetene og ikke ble tatt inn i Nasjonal transportplan, gjorde at kommunene og lokalt næringsliv tok saken i egne hender for å sørge for at tunnelen ble bygget og driftet. Tunnelen er dessuten knyttet opp mot, dels direkte i konkurranse med riksveien mellom kommunene Molde og Fræna, og gjør dermed at tunnelen likner et offentlig-privat samarbeid (OPS).

Tabell 4 Demokratisk forankring i Eide

	Tjenesteytende samarbeid		Interessepolitiske samarbeid	
	Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT)	Regnskaps- og fakturerings samarbeid	GassROR IKS	Tusten tunnelselskap AS
BOLK 1: Innramming og indirekte deltakelse: Organisatoriske rammer/institusjonelt design				
1. Hvem samarbeider?	Kommunene Eide, Fræna og Gjemnes i Møre og Romsdal.	Kommunene Eide og Fræna.	Kommunene Aukra, Eide, Fræna, Misund og Molde sammen med Møre og Romsdal fylkeskommune.	Kommunene Averøy, Eide, Fræna og Molde sammen med DNB, Fokus bank, Sparebanken Møre, Sparebanken Midt-Norge og BFH Sparebank.
2. Formål med samarbeidet?	Samarbeid om pålagte PPT-oppgaver som god individuell oppfølging av barn, unge og voksne med særskilt opplæringsbehov.	Felles regnskaps- og faktureringsavdeling mellom de to kommunene for større fagmiljø og effektivisering av intern tjenesteproduksjon.	Bidra til en effektiv og samordnet ledelse av regionale tiltak innenfor infrastruktur, næringsutvikling, forskning og utdanning.	Planlegging, bygging og drift av tunnelsamband mellom kommunene Molde og Fræna.

3. Hvor har samarbeidet hovedkontor?	Hovedkontoret ligger i Eide kommune.	Hovedkontoret ligger i Eide kommune.	Hovedkontoret ligger i Aukra kommune.	Hovedkontoret og driften ligger i Fræna kommune.
4. Når ble samarbeidet etablert?	Uformelt samarbeid fra 1973.	1. januar 2010	16. desember 2005.	30. april 1997.
5. Hvilken organisasjonsform ligger til grunn for samarbeidet?	PPT er en interkommunal tjeneste med rettslig hjemmel i opplæringsloven §5-6, organisert etter kml. §27.	Interkommunalt vertskommunesamarbeid etter kml. §28b.	Selskapet er et interkommunalt selskap etter IKS-loven av 1999.	Det interkommunale selskapet er et aksjeselskap med hjemmel i aksjeloven av 1997.
6. Hvilke vurderinger er gjort i valget av denne organisasjonsmodellen?	Det framkommer ikke hvorfor kommunelovens §27 er valgt foran §28b. Dette er i praksis et vertskommunesamarbeid.	§28c etter utredning den foretrukne organiseringsmåten på grunn av samarbeidets administrative karakter.	Samarbeidet er av forretningsmessig karakter, dermed var selskapsform naturlig. IKS valgt siden bare kommuner deltar.	Samarbeidet er av forretningsmessig karakter med en rekke andelseiere, dermed ble en organisering som aksjeselskap valgt.
7. Hvordan var prosessen med etablering av tiltaket og utforming av overordnede mål og vedtekter? Hvem deltok i dette arbeidet?	Målene er satt i opplæringsloven § 5-6. Tiltaket ivaretar pålagte oppgaver, og det er således lite rom for å forme disse. Samarbeid ble initiert av fagfolkene på området + administrasjon. Utredning og samarbeidsavtale vedtatt i kommunestyret.	Kommunestyret har ikke vært sentral i utformingen av samarbeidsavtalen og de overordnede målene, mye pga. den administrative karakteren samarbeidet har. Samarbeidsavtalen er godkjent i kommunestyrene i Eide og Fræna. Rådmenn og økonomisjefer har vært hovedaktørene.	Rådmennene snakket sammen og saken ble først utredet av daværende rådmann i Aukra (nå rådmann i Eide). Var oppe i politisk lederskap før det ble oppnevnt et foreløpig styre som laget statutter og kjøreregler. Samarbeidsavtalen ble godkjent av kommunestyret.	Tunnelen var ikke bestilt av staten, selv om prosjektet opprinnelig ble kostnadsutregnet av veimyndighetene. Prosjektet ble ikke prioritert av fylkeskommunen, og løsningen ble derfor et privat initiativ fra de omkringliggende kommunene i samarbeid med lokale banker. Politikerne var aktive i prosessen for å få denne tunnelen.
8. Er samarbeidet nedfelt i en skriftlig avtale? Finnes det vedtekter/reglement, budsjett og årsmelding?	Samarbeidsavtale datert 2004, fornyet 2007 og 2013. Har vedtekter og budsjett, og på tjenestens hjemmesider ligger tiltakets årsmelding.	Samarbeidsavtale med vedtekter. Ingen årsmelding. Budsjettet inngår i Eide kommunes budsjett, som del av den daglige driften.	Selskaps- og samarbeidsavtale, samt vedtekter, budsjett, årsmelding, styreinstruks og aksjonæravtale.	Det finnes ingen selskapsavtale jeg har fått tak i. Har mottatt vedtekter, årsberetning og årsregnskap.
BOLK 2: Direkte deltakelse og styring, støtte og tilrettelegging. Pro-aktiv innflytelse gjennom representasjon og rekruttering.				
9. Hvem sitter i styringsgruppen for tiltaket og hvilke rutiner finnes for oppnevning av styremedlemmer?	Tjenesten ledes av et styre. De 4 styremedlemmene (+ personlig varamedlem) velges av kommunestyrene og følger kommunevalget. 2 medlemmer	Finnes ikke noe eget styre, men avdelingene er samlokalisert. Rådmannen i vertskommunen Eide har fått delegert myndighet i mangel av et styre, og vil	Øverste myndighet er representantskapet hvor de 5 ordførerne + fylkesordføreren sitter. Selskapet ledes av et styre på 6 medlemmer.	Styret består av 5 medlemmer (+ 2 ansattrepr. og 3 vara) valgt for to år om gangen av aksjonærene på generalforsamlingen Rådmannen i Fræna sitter sammen med tidligere ordfører i Eide

	representerer Fræna. Eide og Gjernes har 1 hver. 3 av 4 sitter i de respektive kommunestyrene. Styret oppnevner selv leder og nestleder for 4 år.	inneha denne posisjonen så lenge han er rådmann i vertskommunen Eide.	Disse er valgt inn for to år etter innstillinger fra valgkomiteen (som består av to medlemmer fra rep.skapet og en ekstern, i tråd med IKS-loven).	i styret, i tillegg til to representanter fra Tusten, to fra henholdsvis Sparebanken Møre og banken BFH, samt en med ukjent tilknytning. Selskapet har daglig leder i 70 % stilling valgt av styret.
10. Hvilke administrative aktører fra kommunen deltar i tiltaket?	Eide kommune har arbeidsgiver- og lønnsansvar for de ansatte i samarbeidet.	Regnskapsmedarbeiderne. Rådmannen i Eide har myndighet på enkelte områder innenfor økonomi, fag og personell.	Kommunalsjefen for økonomi fra Eide kommune sitter i styret for GassROR.	Ingen administrative aktører fra kommunen deltar i samarbeidet.
11. Hvem er ansatt i tiltaket?	8 ansatte fordelt på 7.5 stillinger. Fylkeskommunen kjøper 1, 0 stilling fra PPT GEF.	De samme som var ansatt innenfor regnskap før samlokaliseringen.	Selskapet har ingen ansatte. Daglig leder er utleid fra Aukra Næringsforum.	Daglig leder i 70 % stilling. Med daglig leder har aksjeselskapet 8 ansatte.
12. Hvordan tas beslutninger? Må disse godkjennes av det enkelte kommunestyret, eller er dette delegert? Hvem har stemmerett?	Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede. En representant fra de ansatte har møte- og talerett på styremøtene. Ved stemmelikhet har lederen dobbeltstemme. Sjelden blandes kommunestyret inn, dette gjelder i hovedsak budsjettsaker.	Som vertskommune etter kml. paragraf § 28b utfører rådmannen i Eide oppgaver og tar avgjørelser på vegne av Fræna innenfor de relevante tjenesteområder. I saker som kan være av mer prinsipiell betydning er praksis at rådmannen kontakter sin kollega i samarbeidskommunen før et vedtak tas.	Rep.skapet fastsetter fullmakter til styret og/eller vedtar retningslinjer for styrets virke. Vedtak i rep.skapet skal jf. IKS-loven godkjennes av kommunene om ønskelig. Styret er beslutningsdyktig med minst halvparten av styret til stede. Flertall er nødvendig for vedtak.	Generalforsamlingen tar beslutninger om fastsetting av resultatregnskap og balanse, disponering av overskudd /dekning av underskudd, valg av nytt styre, øvrige saker som etter aksjeloven skal håndteres av generalforsamlingen. Disse avgjørelsene trenger ikke vedtas i kommunestyret. I GF har alle aksjonærene stemmerett; én aksje= stemme.
13. Gis kommunens deltakere i operative eierorgan konkrete politiske føringer vedtatt i kommunestyret?	Svært sjelden. Ingen rutiner på dette skriftlig eller i praksis.	Ikke utover samarbeidsavtalen.	I spørsmål som har særlig relevans for Eide kommune vil medlemmet få med seg vedtak fra kommunestyret. Briefing med rådmann og ordfører før hvert styremøte.	Kommunen har ingen direkte deltakere i dette eierorganet, men har sin tidligere ordfører der som det er noe uformell kontakt med.

14. Hvordan håndteres konflikter i samarbeidet? Særskilte bestemmelser om konfliktløsning i vedtektene?	Oppsigelsesfrist for avtalen er to år. Har egen paragraf om tvister som sier at slike først skal løses gjennom forhandling og om nødvendig videresendes fylkesmannen. For oppløsning av samarbeidet må vedtak fattes i de tre kommunestyrene og godkjennes av fylkesmannen	Sanksjonsmulighet gjennom avvikling av samarbeidet. Det skjer ved vedtak i begge kommunestyrene på et tidspunkt det er konsensus om. Om en part ønsker å forlate samarbeidet er oppsigelsestiden tre år fra d.d. Ved misnøye og konflikter er det ellers ikke noe i samarbeidsavtalen om hvordan disse skal løses.	Det finnes en egen vedtekt på tvisteløsning. Konflikter om avtalen skal løses gjennom voldgift etter reglene i tvistemålsloven. Eventuelle sanksjonsmulighet er er utbygging av styremedlemmer ved misnøye.	Selskapet har ikke egne vedtekter om tvisteløsning eller konflikthåndtering, derfor antas det at aksjelovens §4-24/26 om uttreden og oppløsning, § 16 om oppløsning og avvikling og § 6-28 om misbruk av posisjoner er gjeldende.
BOLK 3: Ressurser				
15. Eget budsjett? Offentlig?	Eget budsjett. Er også post i Eide kommune sitt budsjett tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Budsjettet for PPT ligger ikke på nett, men har fått det tilsendt.	Nei, inngår i kommunenes årsbudsjett som er tilgjengelig på kommunens hjemmesider. For Eide kommune utgjør samarbeidet nærmere 1. 3 millioner kroner av det årlige driftsbudsjettet for kommunen.	Ja, og dette er tilgjengelig i årsmeldingen som ligger på hjemmesiden til tiltaket. Inngår også i kommunens budsjett, men er ikke spesifisert der.	Ikke tilgjengelig på nett, men har eget budsjett og regnskap som ble tilsendt ved forespørsel.
16. Hvem bestemmer den finansielle rammen rundt samarbeidet? a. Er det oppe til diskusjon og behandling i kommunestyret? b. Bestemmes den av styret i tiltaket?	Fordelingsnøkkelen blir bestemt etter regelen i punkt 18. Eide kommune eier en andel på 20 % av selskapet, noe som tilsvarer 1. 140 948 millioner kroner. Budsjettet er oppe til diskusjon i kommunestyret, ellers er inntrykket fra intervjuer at politikerne ikke ønsker å detaljstyre et så fagtungt felt.	Den økonomiske rammen for tiltaket er fastsatt av kommunene. Eide kommune fører totalbudsjett/-regnskap for tiltaket, og utgifter og kostnader blir registrert her. Fordelingsnøkkelen avhenger av driftsutgiftene etter at inntektene er trukket fra utgiftene, og tidsbruken og arbeidsoppgavene til de to kommunene legger så grunnlaget for fordelingsbrøken. Samarbeidskommunen Fræna betaler sin del kvartalsvis på etterskudd. Gjennomgås i den årlige budsjettgjennomgan-	Rammen er basert på 10% av eiendomsskatten som Aukra og Fræna får fra Ormen Lange-anlegget, samt minimum 25 kroner pr. innbygger i de øvrige eierkommunene settes i et fond. Eierandelene er for deltakerne like gjennom et opprinnelig innskudd på 200 000 kr hver. Denne rammen er fast og ikke oppe til diskusjon i kommunestyret, men ble heftig diskutert i etableringsfasen.	Siden det er et aksjeselskap innenfor et selvkostområde, er det ikke kommunene som fastsetter dette utover den aksjekapitalen som opprinnelig ble stilt til rådighet. Generalforsamlingen må dog godkjenne årsregnskap. Prosjektet er fullt ut bompengefinansiert, og det er aksjeselskapet som fastsetter avgiften. Tunnelen korter ned opprinnelig reiseavstand med 7 kilometer, og bomavgiften må derfor til en hver tid ligge på et prisnivå som pendlere og øvrige bilister mener er verdt den innsparte tiden

		gen, ellers administrativt styrt.		
17. Hvor mye bidrar kommunen økonomisk til tiltaket? a) Innskuddskapital b) Årlig drift	Se overfor for innskuddskapitalen. I Eide kommunes budsjett er PPT nevnt spesifikt og tildelt 1 160 964 for 2013.	1.288 000 millioner kroner for 2013. Spesifisert i budsjettet som fellespost med skattesamarbeidet med Fræna. Fræna betaler inn sin andel kvartalsvis på etterskudd.	Eide kommune eier 16,66 %. Betaler i 2013 kroner 86 500 til tiltaket. Dette går fram av samarbeidsavtalen, men er ikke spesifisert i budsjett.	Eide kommune har en eierandel på 6,6 %, 20 000 (20 aksjer) kroner av en aksjekapital på 302 aksjer/302 000 kroner. Siden dette er et selvkostområde, bidrar ikke Eide med et årlig driftstilskudd.
18. Hvordan er ressursfordelingen mellom aktørene i samarbeidet? Hvem bidrar med hva? Balanse?	Fræna er den største eieren med 51 %, og bidrar mest økonomisk. Eide er nest største eier med sine 20 %, foran Møre og Romsdal fylkeskommunes 15 % og Gjemnes kommune med 14 %. Driftskostnadene fordeles etter utgifter × elevtall med GSI-registrering pr. 1. 10 delt på totalt elevtall. For Eide: 4 925 668/2020 × 487. Hovedkontor i Eide.	Se punkt 16. Hva angår andre ressurser og fasiliteter som inngår i samarbeidet, har Fræna vederlagsfritt overdratt diverse inventar og utstyr som opprinnelig tilhører regnskapstjenesten der, med avtalt liste. Ved en eventuell avvikling vil dette vederlagsfritt tilbakeføres til samarbeidskommunen. Fræna kommune sørger også for plass til fjernarkivering av egne bilag i egen kommune.	Eierandelen er lik, men de årlige innbetalingene er skjeve ettersom inntektsgrunnlaget er det. Aukra kommune bidro med over 13 millioner i 2010, Eide betalte 86 500 kroner. Samarbeidspartnerne dekker selv sine egne kostnader i forbindelse med deltakelse, og skal delta med administrative ressurser i forbindelse med evt. aktiviteter som iverksettes i deres kommuner.	Økonomisk er Fræna og Molde de to klart største bidragsyterne. Det administrative kontoret ligger dessuten i Molde, mens den daglige driften ligger i Fræna. Kommunene Averøy og Eide er de klart minste eierne, med 6,6 % hver. De har dermed færre stemmer i generalforsamlingen, 20 stemmer hver mot f. eks. Fræna som har 61 stemmer og Molde som har 51.
19. Hva gjør kommunen i praksis for å tilrettelegge for samarbeidet? Hvordan er fordelingen her? Bidrar kommunen med: 1. Kontorer? 2. Administrative ressurser? 3. Andre fasiliteter? 4. Bevilgninger?	Hovedkontoret ligger i Eide kommune, og kommunen har også arbeidsgiveransvaret. PPT skal ha kontordager i alle kommunene og ved Fræna videregående skole, og kommunene har ansvaret for kontor og fasiliteter her.	Eide er vertskommune og stiller dermed med kontorer og administrative ressurser. Resultatsleder på økonomiavdelingen i kommunen er kontaktperson for tiltaket.	Ingen kontorer eller administrative ressurser fra Eide sin side, men dette vil kreves i forbindelse med prosjekter som eventuelt blir lagt til Eide i framtiden.	Bidrar ikke med noen ressurser utover det økonomiske bidraget av innskuddskapital da selskapet ble opprettet. Kommunen har kun båret risikoen knyttet til den opprinnelige innskutte egenkapitalen i aksjeselskapet. Drift- og vedlikeholdstjenester kjøpes i dag av Statens vegvesen.
BOLK 4: Re-aktiv innflytelse: Ansvarslinjer, informasjonsflyt, rapportering og evaluering				
20. Er de sentrale aktørene i tiltaket lett identifiserbare og tilgjengelige for innbyggerne?	Egen hjemmeside med mye informasjon. Generelt synlig saksområde. www.ppt-gef.no	Ingen hjemmeside, bare den informasjonen som kommer fram på kommunenes hjemmesider. Lite synlig pga. den	Mye informasjon på hjemmesiden, svært synlig i lokale media. Mange treff på nettavisene Tidens Krav og Romsdals	Ingen hjemmeside, bare den informasjonen som kommer fram på kommunenes egne hjemmesider. Imidlertid svært synlig i lokale media, mange

		administrative karakteren.	budstikke www.gassror.no	treff i nettavisene.
21. Hvordan informerer tiltaket om sin virksomhet? Orienteres kommunestyret om tiltakets aktiviteter, beslutninger og resultater gjennom a) årsmelding/regnskap direkte til kommunestyret? b) til administrativ ledelse? c) Har tiltaket muntlige orienteringer i kommunestyret en/flere ganger i året? d) til administrativ ledelse en/flere ganger i året?	Oversending av budsjett, økonomirapportering to ganger i året, årsmelding, virksomhetsplaner, revisorbekreftet årsregnskap og protokoll fra styremøter, samt selskapets styringsdokument og utskrift fra møteboken til kommunene, fylkesmann og relevante instanser. Ifølge både admin. og politikere gode på muntlige orienteringer. Fylkeskommunen skal ha rutiner for å følge opp rapporteringene.	Kopi av perioderapporter på økonomi og tjenesteyting i ht. vertskommunens styringssystem skal oversendes rådmannen i samarbeidskommunen samtidig med oversending til rådmannen i Eide. Fræna kan drøfte både kvalitet og innhold når som helst, og skal ha full innsikt i data om tjenestekvalitet og brukertilfredshet. Ingen rutiner med muntlige orienteringer til kommunestyre og/eller formannskap.	Handlingsplan, økonomiplan, budsjett, regnskap og utskrifter fra møteboken sendes medlemskommunene som melding en gang i året. Ingen etablerte rutiner på plass hva muntlige orienteringer angår, men kommunalsjefen som sitter i styret tar informasjon videre til administrasjonen. Usikkert hvordan kommunestyret informeres.	Årsmelding, regnskap, styrets årsberetning og protokollen fra generalforsamlingen oversendes Eide kommune en gang i året. Ingen rutine på plass for muntlige orienteringer i formannskap/kommunestyret.
22. Benytter tiltaket lokale media for å kommunisere arbeidet sitt?	Selskap med synlig virksomhetsområde og mye oppmerksomhet gjennom enkeltsaker fra lokale media. Svak på å spre info selv.	Nei, dette har i liten grad vært brukt bortsett fra da samarbeidet ble etablert, underskrevet og vedtatt i kommunestyrene.	Lokale media interessert, selskapet flink til å utnytte dette. Men mye oppmerksomhet om samferdsel uavhengig av selskapets og medienes innsats.	Ja, det har flere ganger sendt ut pressemeldinger via lokale media, sist når det ble klart at veien i løpet av 2014 er nedbetalt og overføres til staten.
23. Er det etablert faste rutiner for evaluering av samarbeidstiltaket? Tilgjengelige for innbyggerne? Regelmessighet?	Skal evalueres hvert tredje år. Dette gjøres, men er ikke særlig transparent for innbyggere eller kommunestyre.	Nei. Kommunen skal evaluere samarbeid hvert tredje år, men ingen evaluering av samarbeidet tilgjengelig foreløpig (2013). Etablert i 2010, så det er naturlig.	Ingen evalueringsmekanismer på plass i samarbeidsavtalen eller vedtekter, men som IKS er man gjenstand for selskaps- og forvaltningsrevisjon.	Nei. Ingen evalueringer er offentliggjort. Kontroll gjennom aksjeloven og innrapporteringer, usikkert hva kommunen selv gjør for å evaluere.
24. Hvordan håndteres kritikk og innspill utenfra og innenfra?	Vanskelig å finne ut fra tilgjengelige dokumenter.	Vanskelig å finne ut fra tilgjengelige dokumenter.	Vanskelig å finne ut fra tilgjengelige dokumenter.	Vanskelig å finne ut fra tilgjengelige dokumenter.

Kilder: Eide kommune 2013 a og b; Gass ROR IKS 2007, 2011, 2012; PPT-GEF 2004, 2012

a og b; Regnskap Eide og Fræna 2010; Tusten tunnelselskap AS 2003, 2012 a og b.

4.1.2 Kommentarer til demokratisk forankring og kontroll i Eide kommune

Påvirker de folkevalgte i Eide kommune politiske, organisatoriske og økonomiske rammer for interkommunalt samarbeid?

Den politiske, organisatoriske og økonomiske innrammingen av samarbeidene kommunen deltar i er i stor grad ivarettatt. Utredning og etablering av tiltakene er godkjent i kommunestyret, og for alle de fire tiltakene ligger det vedtekter til grunn. Alle unntatt aksjeselskapet har samarbeidsavtaler godkjent av kommunestyret med formålet klart nedfelt. Vedtektene er ikke like detaljerte for alle samarbeidene, og noen mangler paragrafer for både tvisteløsning og rapporterings- og evalueringsmekanismer. PPT og GassROR IKS har egen paragraf om tvisteløsning i vedtektene. De øvrige samarbeidene har bestemmelser om oppsigelsestid, og GassROR IKS har jf. IKS-loven en paragraf om utbytting av styremedlemmer i løpet av perioden. Bortsett fra regnskapssamarbeidet har de øvrige tiltakene egne budsjett og årsmeldinger, og kommunestyret i Eide må årlig godkjenne budsjettet for både PPT og GassROR IKS. I alle samarbeidsavtalene er det tydelig spesifisert hvilken organisasjonsmodell og hvilket grunnlag samarbeidene bygger på. Det er mer uklart hvorfor modellene er valgt, hvorfor PPT-GEF er organisert som vertskommunesamarbeid med hjemmel i kommunelovens § 27 istedenfor § 28 b. Gjennom mine intervjuer i Eide kommune fikk jeg ikke tilfredsstillende svar på dette, men de nyere samarbeidene Regnskap, GassROR IKS og Tusten tunnelselskap AS ble det redegjort godt for. Prosessen fram mot etablering av samarbeid med utforming av vedtekter og overordnede mål var det svært vanskelig å nøste opp i gjennom tilgjengelige dokumenter og informanter, og med bedre tid og et bredere utvalg informanter kunne dette spørsmålet blitt besvart bedre. Dette gjelder i særlig grad de litt eldre samarbeidene som PPT og Tusten tunnelselskap AS. Hovedinntrykket er imidlertid at det i svært stor grad er administrasjonen som er involvert i dette arbeidet, med forholdsvis liten innvirkning fra politikerne. Unntakene her er samarbeid på saksområder som er godt synlig for velgerne, der sentrale politikere i noen grad har vært med på å forme innrammingen gjennom deltakelse i utredningsgrupper og foreløpige styrer.

Som vertskommune har Eide tett styring med begge de to samarbeidene av større budsjettmessig relevans, både økonomisk og politisk. Ressursfordelingen i disse samarbeidene er dessuten jevn både økonomisk og administrativt. Mindre politisk styring av den økonomiske rammen er det i Tusten tunnelselskap AS, et aksjeselskap innenfor et

selvkostområde. Ressursfordelingen er betydelig mer ujevn i aksjeselskapet og GassROR IKS; Eide kommune som en perifer deltakerkommune bidrar lite her. De to selskapene har forøvrig flere deltakere enn vertskommunesamarbeidene, en faktor flere av informantene påpekte kunne være en ekstra styringsutfordring.

Hvilken påvirkning har de folkevalgte i Eide kommune på representasjon og rekruttering i de interkommunale samarbeidene?

Når det gjelder representasjon er bildet sammensatt. I styret for PPT-samarbeidet sitter en kommunestyrepolitiker fra Eide. En av de ansatte i PPT er dessuten folkevalgt i kommunen. For dette vertskommunesamarbeidet (§27) har man fra alle de tre deltakerkommunene valgt å ha en tung politisk forankring til tross for at dette er et faglig komplekst område. Om dette sier rådmannen at *«PPT er en ren faglig instans etter opplæringsloven, så der bør det sitte skolefaglige folk med fagkompetanse i det styret, men det gjør det ikke i dag. (...)»* «Jeg tror det er en innarbeidet vane at kommunestyret skal oppnevne til råd. Det er nok veldig få som har reflektert over om det bør sitte en administrator eller en politiker i PPT» (Intervju 13. februar 2013a). Regnskapssamarbeidet med Fræna har ingen representasjons- og rekrutteringsmekanismer, i tråd med kml. § 28b. Der er det faglig posisjon som avgjør hvem deltakerne er. GassROR har, som IKS-loven krever, et representantskap som består av ordførerne i deltakerkommunene og et styre som er valgt av representantskapet. I styret sitter Eide kommunes kommunalsjef for økonomi, og dette samarbeidet har således både en politisk og administrativ forankring. I Tusten tunnelselskap er ingen av styremedlemmene direkte representanter fra kommunene, men tidligere ordfører i kommunen er styremedlem og representerer politisk kompetanse. Mekanismer for valg av representanter er altså på plass for alle tiltakene bortsett fra i regnskapssamarbeidet. Det er for øvrig verdt å merke seg at rådmannen i Eide kommune ikke innehar noen verv i tilknytning til interkommunalt samarbeid; dette er et bevisst valg av kommunen. Når det gjelder beslutninger som tas i styrer, representantskap og hos rådmann i vertskommunen, tilhører det sjeldenhetene at kommunestyret blandes inn i denne fasen. Unntaket er behandling av budsjetter for PPT og regnskapssamarbeidet. Det er heller ingen systematikk i at kommunens deltakere får med seg føringer fra vedtak i kommunestyret inn i styrende organer, det skjer bare unntaksvis i saker av spesiell betydning for kommunen og behandles primært i formannskapet. Utover det er eventuelle føringer svært uformaliserte, og handler ofte om at representanten selv tar initiativ til å lodde stemningen før hun møter resten av styret/ representantskapet.

Er informasjonsflyten og krav om innsyn og offentlighet ivaretatt i Eide kommune?

Informasjonsflyt, innsyn og åpenhet varierer mellom de ulike tiltakene, dels på grunn av svært ulik organisering innenfor forskjellige saksfelt. PPT og regnskap er samarbeid av henholdsvis ekstern og intern tjenesteytende karakter og er begge faglig tunge områder som ikke umiddelbart er tilgjengelig for allmennheten. Innsyn og åpenhet kan derfor oppleves som begrenset, men aktørene i kommunen hevdet at informasjonsflyten mellom kommunen og disse tiltakene er god. Dette er naturlig ettersom Eide selv er vertskommune for begge disse tiltakene. Regnskapssamarbeidet er pr. definisjon en del av kommunens daglige drift, og PPT ble flere ganger i intervju trukket fram som særlig gode på rapportering. GassROR IKS og Tusten tunnelselskap er mer tilgjengelige for offentligheten, og er betydelig flinkere til å bruke lokale media for å orientere og skape oppmerksomhet om egen virksomhet. GassROR IKS og PPT er for øvrig de eneste samarbeidene med egne hjemmesider. Hva angår politikernes innsyn i disse selskapene, går det meste av informasjonsflyten gjennom årsmelding og regnskap en gang i året, i tillegg til halvårs- eller tertialrapporteringer for PPT, Regnskap og GassROR. Ikke alt oversendes kommunestyret, mye stanser i administrasjonen eller i formannskapet. Vertskommunesamarbeidene er betydelig flinkere enn selskapene med rapporter om virksomhetsplaner og annet enn økonomi. Dette skyldes strengere krav om rapportering i kommunelovens § 28b, men kommunens vertskap for disse samarbeidene kan også virke inn. Men hensyn til muntlige orienteringer er noen tiltak bedre enn andre: PPT ble i nesten samtlige intervjuer trukket fram som gode her. Likevel, det foreligger ikke noen rutiner på slike muntlige orienteringer, hverken på administrativt eller politisk nivå. Informasjon og rapportering fra selskapene til kommunen bærer i det hele tatt mer preg av enveis informasjon enn en informasjonsutveksling med mulighet for styring og påvirkning av samarbeidene. Inntrykket her er at kommunestyret i liten grad *styrer og påvirker* denne arenaen, snarere får de regelmessig informasjon om hvordan det styres.

Påvirker eller fastsetter de folkevalgte i kommunen evaluerings- og kontrollmekanismer for interkommunale samarbeid?

Det er få mekanismer for evaluering på plass i de tilgjengelige dokumentene. Som representanten fra posisjonen uttrykte det: «*Vi bør ha en gjennomgang hver periode. Det har vi ikke vært så flink til å gjøre hver gang. Vi oppretter samarbeid og så ligger de der*» (Intervju 13. februar 2013b). Inntrykket er at kommunen i stor grad overlater evaluering til

kontrollutvalget og regnskapsrevisjon for de ulike samarbeidene, uten at det er gode skriftlige eller muntlige rutiner for tilbakeføring av informasjon til de folkevalgte om hva evalueringene finner. Kommunen har ikke vært gode til å se interkommunal deltakelse under ett og vurdere hva totalen har å si for lokaldemokratiet. Likevel skjer en positiv utvikling her: I 2012 lå det for første gang en eierskapsmelding på plass for kommunen, og i 2013 skal formannskapet dessuten gå gjennom alle de interkommunale samarbeidene og evaluere disse. Én dag er foreløpig satt av med muligheter for mer tid utover året. Hvordan kunnskapen fra denne evalueringen skal videreformidles til kommunestyret er opp til formannskapet.

Aktørene i Eide kommune

I Eide kommune snakket jeg med rådmann, fungerende ordfører, en representant fra posisjonen med plass i formannskapet og en representant fra opposisjonen med varaposisjon i representantskapet for et IKS. De folkevalgte hadde ulikt erfaringsgrunnlag; fra et par måneder til mange perioder i kommunestyret. Rådmannen i kommunen hadde til sammen 10 års erfaring som rådmann i flere kommuner. Erfaringsgrunnlag og posisjon var utslagsgivende for hvordan håndteringen av interkommunalt samarbeid i kommunen oppfattes av aktørene, men intervjuene gav likevel et nokså samlet bilde av dette.

Inntrykket fra intervjuene er at rådmann og ordfører har god innsikt i lovgrunnlag og ulike organisasjonsformer, mens de ordinære kommunestyrepolitikerne har svakere oversikt over dette. Det gjelder særlig for samarbeid med hjemmel i kommunelovens § 27 og § 28, med noe bedre kjennskap til selskapsformene. En viss forskjell mellom de to folkevalgte var det; representanten som satt i formannskapet hadde bedre oversikt og følte seg bedre informert enn representanten fra opposisjonen. Ordfører sluttet opp om dette og understreket at en del informasjon krever at de folkevalgte selv tar initiativ, men at muligheten for å påvirke da er stor. Generelt var informantene fornøyde med rapporteringsrutinene, men som informanten fra posisjonen og formannskapet sa: «*Det er jo det spørsmålet som vi har vært inne på, om vi skal ha muligheten til å påvirke eller å spille inn ting tidligere*» (Intervju 13. februar 2013b). Opposisjonspolitikeren etterlyste bedre informasjonsflyt, men understreket at det er en hårfin balansegang mellom over- og underrapportering, og at samarbeidene er flinke til å holde muntlige orienteringer dersom det ønskes.

Samlet sett var informantene fornøyde med representasjonen i samarbeidenes styrende organ, og flere understreket at styringsorganene nødvendigvis må være mer basert på tillit enn

detaljstyring. Opposisjonspolitikeren jeg intervjuet snakket imidlertid mye om faren ved sosialiseringsmekanismer, og gav et eksempel med Romsdal Interkommunale Renovasjonsselskap (RIR): *«Så blir representanter valgt inn i styret og sier at de skal ta tak, men så er de plutselig fullblods RIR på et øyeblikk og går opp på talerstolen og forsvarer dem»* (Intervju 15. februar 2013a). Konteksten her er at RIR nylig opprettet RIR Næring uten at kommunestyrepolitikerne ble orientert om hvem som hadde bestilt dette, hvor pengene kom fra og hvorfor et selvkostområde plutselig utviklet et næringselskap. Tøndergård interkommunale skole er et annet eksempel som ble tatt opp. Her ble tiltaket sittende igjen med et overskudd som man internt avgjorde skulle brukes til å renovere skolen. Dette ble vedtatt før Eide kommune som deltaker og eier overhodet fikk uttalt seg, i følge politikeren fra posisjonen (Intervju 13. februar 2013b). Begge hendelsene ble fanget opp og tatt opp i kommunestyrene, men illustrerer at man tidvis kan halse litt etter og bli akterutseilt om selskapene forsøker å leve sitt eget liv, for eksempel i tilfeller hvor de bygger seg opp et overskudd. Dette handler jo om hvorvidt man i samarbeidenes styrende organer er oppmerksomme på demos, noe opposisjonspolitikeren altså stilte spørsmål om, men også om hvorvidt tiltakene har fått et tydelig mandat fra kommunen, ifølge posisjonspolitikeren: *«I forhold til den RIR-saken gjorde de ikke noe feil ut fra sitt mandat, derfor kan man spørre seg om mandatet vi gir er tydelig nok»* (Intervju 13. februar 2013b). Ordfører og rådmann tok også opp problematikken rundt sosialiseringprosesser inn i styrer og representantskap, men understreket at sosialiseringsfaren vil være til stede i alle typer samarbeid.

På spørsmål om den samlede håndteringen av interkommunalt samarbeid var ingen av informantene helt tilfredse, men alle trakk fram at mekanismene for bedre demokratisk forankring finnes, og at dette er noe det er stor oppmerksomhet rundt etter Vinsand-rapporten, som har vært et sterkt insentiv for at formannskapet i året som kommer vil evaluere eierskapet i interkommunale samarbeid. Flere fortalte om økt interesse fra kommunestyrepolitikerne i kjølvannet av rapporten. Rådmannen og særlig opposisjonspolitikeren var de som i sterkest grad problematiserte at ordinære kommunestyrepolitikere i kommunen ikke er så nært på prosessene rundt interkommunalt samarbeid. Sistnevnte hevder at: *«Kommunestyret får lagt fram den ene avtalen etter den andre klare for vedtak og signering for at vi ikke skal bruke for mye tid. Jeg har ikke så langt følt at jeg har greid å være med å styre noe, for hvis man ikke sitter i formannskapet blir avgjørelsene tatt over hodet på oss»* (Intervju 15. februar 2013a). Rådmannen mener at innrammingen i stor grad er prisgitt administrasjonen: *«Etter vedtak er samarbeidet prisgitt administrasjonen, og den demokratiske sikkerheten og kontrollen er*

delegert til rådmannen helt til neste år og en ny årsrapport (...) Politikerne er satt ut på sidelinja gjennom vedtaket om utredning som de fatter og senere virker det som at de glemmer egen politisk medvirkning» (Intervju 3. januar 2013, intervju 13. februar 2013a). Ordføreren er enig i dette, men er samtidig opptatt av at politikerne ikke skal detaljstyre for mye: *«Sånn bør det vel kanskje være, så ikke politikerne begynner å snakke fag i et fag vi ikke har innsyn i. Vårt bindeledd er rådmennene»*. (Intervju 15. februar 2013b). Politikerne fra posisjonen og formannskapet er også enig i dette, og godtar at *«det er fagfolk som skal styre med dette her»* (Intervju 15. februar 2013a). Opposisjonspolitikeren ønsker seg heller ikke mer detaljstyring, men etterlyser bedre informasjonsflyt. Ettersom administrasjonen bærer mye av oppfølgingsansvaret for disse samarbeidene, kjenner man dessuten på et stort arbeidspress. Posisjonspolitikeren hevdet at *«de er i møter hele tiden og får kanskje ikke så mye tid som de ønsker til å konsentrere seg om egen kommunes utvikling»* (Intervju 13. februar 2013b). Både ordfører og rådmann trakk fram at presset er stort på administrasjonen, men at man synes det er spennende og lærerikt å jobbe på denne måten og at gevinstene er store: *«Vi gir fra oss litt, men får tyngre og bedre enheter tilbake»* (Intervju 15. februar 2013b).

En faktor som også ble diskutert i Eide kommune, var størrelsene på samarbeidene. I de større samarbeidene antydte flere av aktørene at de store kommunene ikke alltid var like flinke til å vise raushet. Ordføreren framhevet at de store byene er *«tunge på vektskålen i alle sammenhenger»*, mens rådmannen hevdet at *«når konflikter om lokalisering og fordeling kommer på banen så får du problemer i interkommunalt samarbeid»* (Intervju 13. februar 2013a og 15. februar 2013b). Posisjonspolitikeren mente at samarbeid med mange deltakerkommuner er mer uoversiktlige og vanskeligere å påvirke og styre, noe som understøttes av forskningen til Geir Vinsand (2013).

Generelt er inntrykket fra kommunen at samarbeidenes demokratiske forankring er på agendaen, selv om folkevalgtes påvirkning på og kunnskap om innramming og evaluering har forbedringspotensial. Mye av det daglige arbeidet med samarbeidene er delegert til rådmann og administrasjon, men kommunestyret er fortsatt en viktig vedtaksmyndighet. Få av informantene uttrykte bekymring for manglende konflikthåndteringsmekanismer inn i interkommunale samarbeid, og samarbeidsavtalene viser at slike mekanismer i stor grad er ivaretatt i Eide. Samtlige respondenter understreket viktigheten av gjensidig tillit og respekt

og å unngå detaljstyring, og de påpekte dessuten at mange samarbeid har omfattende lovverk rundt seg som ivaretar en del av de utfordringene som hefter ved styringen av samarbeidene.

4.2 Sørums kommun

Sørums er en kommune midt i Akershus med 16 400 innbyggere. I nord ligger Ullensaker, i vest Gjerdrum og Skedsmo, i sør Fet og i øst ligger Aurskog-Høland og Nes kommuner. Med over 16 000 innbyggere er Sørums kommune større enn landsgjennomsnittet, men er bare 15. størst blant 23 kommuner i Akershus (Thorsnæs 2010:1). Kommunen har tradisjonelt vært en jordbruks- og skogbrukskommune, med stadig større innslag av industri, transport og administrasjon i nyere tid. I dag er Sørums del av en stor arbeidsmarkedsregion med mye utpendling til Oslo, Lillestrøm og Gardermoen.

Ved kommunevalget i 2011 dannet Arbeiderpartiet i Sørums kommune en flertallskoalisjon med Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti. Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre utgjør opposisjonen i kommunen. Kommunestyret består av 31 representanter, med 7 representanter fordelt i hvert innstillingsutvalg. I tillegg til økonomi- og administrasjonsutvalget (formannskapet), finnes det flere råd og utvalg og kommunen eier også to kommunale foretak; Sørums kommunalteknikk KF og Sørums kommunale eiendomsselskap KF (Sørums kommune 2008: 12-14).

4.2.1 Interkommunalt samarbeid i Sørums

I Sørums kommunes eiermelding og gjennom informantintervjuer er det identifisert deltakelse i 21 interkommunale samarbeid. Flere samarbeid utredes i forbindelse med samhandlingsreformen, og det kan finnes samarbeid som ikke er nevnt i datamaterialet. Majoriteten av samarbeidene kommunen deltar i har tjenesteytende eller rent administrative støttefunksjoner, og kommunen deltar i svært få interessepolitiske samarbeid. Det tydeligste eksempelet på et interessepolitisk samarbeid finnes på regionalt nivå, gjennom deltakelse i Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR), sammen med Aurskog-Høland, Fet, Lørenskog, Nittedal, Rælingen, Skedsmo og Akershus fylkeskommune. De fleste regionrådene i landet er etablert for å stå sterkere i “utenrikspolitikken”; styrke regionens interesser overfor statlige myndigheter, næringsliv og andre regioner, samt koordinere og tilrettelegge interkommunalt samarbeid. (Brandtzæg og Sanda 2008: 39). Telemarksforskning gjorde i 2008 en evaluering

av SNR, og fant at regionrådet i liten grad innehar denne rollen (Ibid). Gjennom utredninger av interkommunalt tjenestesamarbeid i regionen mener Telemarksforskning å ha avdekket en skepsis mot denne organiseringen, i særdeleshett i de store kommunene. Samarbeidstiltak har strandet på økonomiske uenigheter og lokalisering, og de store kommunene i regionen klarer seg selv. Det gir intuitivt liten mening å flytte ut tjenester fra kommunene og inn i nye samarbeidsorganer med andre kommuner dersom man ikke trenger det, og Telemarksforsknings inntrykk er at interkommunalt samarbeid i regionen er noe som primært koordineres fra sak til sak uten noen klar systematisk satsning fra SNR (Ibid: 40). Dette er nok forklaringen til at man ikke finner en større interessepolitisk satsning i regionen.

Det har vært utfordrende å tallfeste hvor mange samarbeid kommunen deltar i og hvor stor økonomisk relevans disse har; ved henvendelser til økonomiansatte i kommunen har meldingen vært at det ikke er mulig å tallfeste andelen interkommunalt samarbeid utgjør for kommunens driftsbudsjett. Spesifikke samarbeidstiltak som er valgt ut i Sørums kommuner, er basert på oversikten over samarbeid i kommunens eiermelding (Sørums kommune 2008):

Østre Romerike brann- og redningsvesen IKS (ØRBR):

ØRBR er et interkommunalt selskap med det formål å dekke plikter og primæroppgaver de to deltakerkommunene Fet og Sørums kommuner har etter forurensningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven, i tillegg til eventuelle frivillige oppgaver. ØRBR er et eksempel på ekstern tjenesteyting, samtidig som tiltaket i Sørums kommunes budsjett for 2013 er tildelt 8,6 millioner kroner. Det er det eneste interkommunale selskapet som er spesifisert i kommunens totale driftsbudsjett for 2013 på 774 millioner kroner og har et relativt stort budsjettmessig omfang.

Østre Romerike revisjonsdistrikt (ØRR):

ØRR er en objektiv gransknings- og rådgivningsfunksjon som skal drive med forvaltningsrevisjon, rådgivning, uavhengige undersøkelser og selskapskontroll for fire kommuner på Østre Romerike. Videre skal ØRR sørge for at deres målsettinger oppnås på en effektiv måte samtidig som driften og prosessen foregår etter fastsatte prinsipper både økonomisk og demokratisk. Dette er et samarbeid med en klar intern tjenesteytende funksjon, med et budsjettmessig omfang på 1, 2 millioner kroner for 2013.

Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (IINR):

Innkjøpsordningen er et administrativt vertskommunesamarbeid mellom syv kommuner i Akershus. Sørumsdal er vertskommune. Hensikten med samordningen er å oppnå stordriftsfordeler og opptre som én kunde i forhandlingssituasjoner. Andre gevinster er færre leverandører og minsket fakturamengde. Dette samarbeidet er et eksempel en intern tjenestefunksjon, men er også på et interessepolitisk samarbeid hvor det kan bli kontroverser rundt tildeling av kontrakter.

NORASONDE AS:

Dette interkommunale aksjeselskapet eies av ni kommuner, Akershus fylkeskommune og norsk folkehjelp, og er en utførelses- og tiltaksbedrift som har som siktemål å drive kompetanseutvikling og kvalifisering av arbeidstakere for å få dem inn på det ordinære arbeidsmarkedet og tilby tilrettelagt arbeid der det er behov. Samarbeidet kan kategoriseres som et aksjeselskap av ekstern, tjenesteytende karakter ettersom selskapet omsetter diverse produkter som produseres av lokale avdelinger. Primært er likevel samarbeidet av interessepolitisk og samfunnsutviklende art, fordi det overordnede målet handler om å forebygge og dempe skadevirkningene arbeidsledighet medfører, samt hindre utstøting av arbeidstakere som står i fare for å falle utenfor samfunnet. Interessefellesskapet og samarbeidet med næringslivet er sentralt for å lykkes med å få flere i jobb. Det er altså ikke i hovedsak effektivisering og økning av tjenesteproduksjon som ligger til grunn for Norasonde AS. I kommunens budsjett for 2013 er samarbeidet tildelt 690 000 kroner.

Tabell 5 Demokratisk forankring i Sørumsdal

	Tjenesteytende samarbeid		Interessepolitiske samarbeid	
	Østre Romerike brann- og redningsvesen IKS (ØRBR)	Østre Romerike revisjonsdistrik t (ØRR)	Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (IINR)	NORASONDE AS
BOLK 1: Innramming og indirekte deltakelse: Organisatoriske rammer/institusjonelt design				
1. Hvem samarbeider?	Kommunene Fet og Sørumsdal i Akershus.	Kommunene Aurskog- Høland, Fet, Nes og Sørumsdal.	Kommunene Aurskog- Høland, Enebakk, Fet, Gjerdrum, Nittedal, Rælingen og Sørumsdal.	Kommunene Aurskog-Høland, Fet, Gjerdrum, Lørenskog, Nittedal, Rælingen, Rømskog, Skedsmo, Sørumsdal, Akershus fylkeskommune,

				Norsk Folkehjelp.
2. Formål med samarbeidet?	Brann- og redningsvesenets pålagte plikter og oppgaver, samt selvvalgte oppgaver som kursvirksomhet, alarm- og utrykningstjenester	Eksisterer ikke noe skriftlig formål pr. dato, men ØRR har det overordnede revisjonsansvaret i de respektive kommunene.	Opptre som en kunde i forhandlingssituasjonen og oppnå storkundefordeler. Færre antall leverandører, redusere fakturamengden og administrative kostnader.	Kompetanseutvikling av arbeidstakere med sikte på at disse kan gå inn i det ordinære arbeidsmarkedet eller få tilrettelagt arbeid.
3. Hvor har samarbeidet hovedkontor?	Hovedkontoret for tiltaket ligger i Fet kommune.	Hovedkontoret for tiltaket ligger i Sørums kommun.	Hovedkontoret ligger i Sørums kommun som er administrativ vertskommune med arbeidsgiveransvar og ansettelsesmyndighet.	Hovedkontoret ligger i Skedsmo kommune. Egne avdelinger i Sørums kommun, Skedsmo, Aurskog-Høland.
4. Når ble samarbeidet etablert?	1.januar 2006, revidert avtale i 2008.	1. januar 1993. Vedtekter revidert 1. juli 2004.	Etablert i 1997. Vertskommunesamarbeid fra 1. januar 2008.	12. mars 1995
5. Hvilken organisasjonsform ligger til grunn for samarbeidet?	ØRBR er et interkommunalt selskap (IKS) med rettslig hjemmel i brann og eksplosjonsvernloven 2002 nr. 20 og forurensningslovens § 43 og 44.	I Sørums kommunes eiermelding på nett står det: «Antar at dette er et samarbeid etter kml. §27».	Kml. §28 b om administrativt vertskommunesamarbeid, med rettslig hjemmel i Offentleglova 2006, lov om offentlige anskaffelser 1999, og forskrifter om innkjøp og offentlige anskaffelser.	NORASONDE er et aksjeselskap etter aksjeloven av 1997.
6. Hvilke vurderinger er gjort i valget av denne organisasjonsmodellen?	I intervjuer ble det antydnet at saksområdet er lite integrert i kommunens øvrige tjenester, og derfor kunne settes ut til et interkommunalt selskap.	I og med at kommunen som har hovedkontoret i eiermeldingen ikke har avklart hvilken org.modell som ligger til grunn, er det vanskelig å svare på dette.	I intervjuer ble det sagt at samarbeidets administrative karakter gjorde administrativt vertskommunesamarbeid mest aktuelt. IKS ble vurdert pga. antallet deltakerkommuner. Vedtak om org.modell fattet i kommunestyret.	Opprinnelig et initiativ mellom lokalt næringsliv og kommunene, og aksjeselskap var derfor mest hensiktsmessig med aktører fra privat og offentlig sektor.
7. Hvordan var prosessen med etablering av tiltaket og utforming av overordnede mål og vedtekter? Hvem deltok i dette arbeidet?	Lovgrunnlaget er de overordnede målene her. Lite rom for politikere og admin. til å forme mål og vedtekter. Har ikke økonomiplan eller strategiske mål, vanskelig å sette opp forventninger. Formet av fagfolk.	Finnes et svært grunnleggende reglement som er gjeldende vedtekter. Usikkert hvem som var de sentrale aktørene her, men bestemmelse om samarbeid og organisering ble tatt i kommunestyret.	Vedtak om utredning og etbl. i kommunestyret. Samarbeidet ble initiert av rådmennene og de innkjøpsansvarlige i kommunene. Disse deltok også i utformingen av mål og vedtekter. Budsjett og anskaffelsesstrategi for en treårsperiode må godkjennes i kommunestyrene.	Næringsliv sammen med kommunene initierte samarbeidet. Usikkert om deltakerne her var politikere eller administrasjon, men kommunen hadde liten innflytelse på vedtekter.

8. Er samarbeidet nedfelt i en skriftlig avtale? Finnes det vedtekter/reglement, budsjett og årsmelding?	Selskapsavtale fra 15. september 2005, revidert av de to kommunene i 2008. Selskapet har ingen økonomiplan eller strategiske mål.	Reglement sist revidert i 2004. Har ingen samarbeidsavtale i følge eiermeldingen til Sørums kommune.	Samarbeidsavtale undertegnet i 2008. Har også felles anskaffelsesveileder (reglement) på nett. Årsmelding for 2012 er offentliggjort. Har eget budsjett.	Finnes regnskap og budsjett tilgjengelig i årsmeldingen. Ingen formell avtale, men aksjeselskapet har vedtekter.
BOLK 2: Direkte deltakelse og styring, støtte og tilrettelegging. Pro-aktiv innflytelse gjennom representasjon og rekruttering.				
9. Hvem sitter i styret/styringsgruppen for tiltaket og hvilke rutiner finnes for oppnevning av disse?	Styret er valgt av rep.skapet (ordførerne) i selskapet og består av 5 medlemmer og 4 vara som velges for 4 år (3+2 annethvert år). 1 ansattrep. velges for 2 år. Før valg oppnevnes valgkomité fra rep.skapet. Begge kommunene har to representanter hver med personlige varamedlemmer. Leder og nestleder skal være fra ulike kommuner. Styret bør sammen ha kompetanse innenfor faget, økonomi, juss, personalpolitikk og kommunal forvaltning.	Et distriktsstyre som er sammensatt av to representanter (revisorer) fra hver kommune, med personlig vara. De 8 i distriktsstyret utpekes av kommunestyrene, og minst 4 av medlemmene skal være medlem av kommunenes respektive kontrollutvalg. Styret velger selv leder og nestleder.	I innkjøpsrådet sitter de innkjøpsansvarlige i hver enkelt kommune. Rådet fungerer som rådgivende organ for daglig leder (innkjøpssjef fra Sørums i 100 % stilling). Daglig leder har myndighet til å slutte avtaler for IINR. Ved tvil om valg av leverandør skal daglig leder konsultere rådet. Rådmennene i deltakerkommunene koordinerer utover det, og har ansvaret for at kommunene har innkjøps- og produktansvarlige. Samarbeidet skal ha møte minst én gang i året hvor rådmennene møter. Rådmannen i vertskommunen Sørums plikter å kalle inn til dette møtet.	En valgkomité (3 stk.) velges av generalforsamlingen. Disse innstiller styremedlemmer, og generalforsamlingen velger styrets leder, nestleder og de øvrige medlemmene: Styret i aksjeselskapet består av 5 aksjonærer og to ansattvalgte. Sørums kommune har pr. tid ingen representant i styret for tiltaket, selv om dette er noe de i følge ordfører ønsker seg.
10. Hvilke administrative aktører fra kommunen deltar i tiltaket?	Ingen fra administrasjonen deltar i samarbeidet.	Ingen, men to folkevalgte i distriktsstyret.	Innkjøpsansvarlig (daglig leder), rådmann og produktansvarlige.	Ingen fra administrasjonen deltar i samarbeidet.
11. Hvem er ansatt i tiltaket?	41 ansatte fordelt på to avdelinger. En representant i styret.	Revisor og ansatte i revisjon i de enkelte kommunene. ØRR har ansettelses- og oppsigelsesansvar og fastsetter lønn.	Daglig leder i full stilling ansatt av vertskommunen Sørums, + to fulltidsstillinger til. Kommunen har ansettelses- og arbeidsgiveransvaret.	83 årsverk i aksjeselskapet. De 103 ansatte har to representanter i styret.
12. Hvordan tas beslutninger i tiltaket? Må disse godkjennes av det enkelte kommunestyret, eller er dette delegert? Hvem har stemmerett?	Representantskape t er beslutningsdyktige når begge kommuner er representert. Stemmevekten fordeles i samsvar	Distriktsstyret treffer beslutninger med flertall av de stemmene som avgis, beslutningsdyktige når minst	Daglig leder tar beslutninger basert på råd fra innkjøpsrådet. Anskaffelsesstrategi og budsjett for perioden 2013-2015 godkjennes gjennom vedtak i kommunestyrene.	På GF representerer hver aksje en stemme. Vedtak krever alminnelig flertall. GF fastsetter resultatregnskap og balanse, valg

	med deres relative andel av samlet innbyggertall.	halvparten (4) av medlemmene er til stede. Ved stemmelikhet, vektet lederens stemme tyngst. Budsjett vedtas i kommunestyrene.		av styremedlemmer og andre saker etter aksjeloven. Styret (7 styremøter i 2010) vedtar gjennom alminnelig flertall blant møtende styremedlemmer.
13. Gis kommunens deltakere i operative eierorgan konkrete politiske føringer som er vedtatt i kommunestyret?	Formannskapet behandler saker som skal opp i selskapet i forkant av møter her, og ordføreren får med seg føringer. De fleste føringene ligger i det lovverket som samarbeidet opererer innenfor.	Ikke utover saker som har spesiell betydning for Sørums. Revisors budsjettforslag legges fram for kommunestyret til uttalelse før distriktsstyret vedtar dette.	Formannskapet behandler saker før møter. Samarbeidsavtalen slår fast at innkjøpsansvarlige, produktansvarlige og daglig leder er bundet av sine kommuners etiske retningslinjer, og plikter å ivareta egen kommunes interesser på en måte som er forenelig med et fruktbart interkommunalt samarbeid.	Kommunen har ingen deltakere i operative eierorgan, og ingen bevisst strategi for påvirkning her. Formannskapet skal ha møter i forkant av styremøter i aksjeselskap, praksis uklar siden ingen fra Sørums sitter i styringsorganet.
14. Hvordan håndteres konflikter i samarbeidet? Er det særskilte bestemmelser om konfliktløsning i vedtektene?	Vedtekt om eventuell oppløsning av selskapet finnes. Utover det ingen føringer.	Uttreden skal skje etter kml. § 27 nr. 3. Ingen bestemmelser om tvisteløsning eller annet.	Samarbeidskommunene kan skriftlig si opp avtalen med 1 års varsel. Ved konsensus kan samarbeidet oppløses øyeblikkelig.	Ingen vedtekt om tvisteløsning, men § 11 i vedtektene stadfester at oppløsning krever 2/3 flertall.
BOLK 3: Ressurser				
15. Eget budsjett? Offentlig?	Ja. Inngår også i kommunens budsjett som er tilgjengelig for allmenheten.	Nei, ikke et eget budsjett, revisjonen er innbakt i de respektive kommunebudsjettene. Er imidlertid ikke spesifisert der.	Ja, offentlig på hjemmesiden. IINR har en årlig omsetning på ca. 260 millioner kroner. Kostnadene skal fortrinnsvis finansieres gjennom en leverandørfinansiert ordning som baserer seg på at en prosentandel av omsetningen på avtalene blir tilbakebetalt av leverandørene til IINR.	Ligger inne i årsmeldingen som er tilgjengelig på tiltakets nettside, og er således offentlig. Selskapet omsatte varer og tjenester for 95 millioner i 2011, og oppnådde et resultat på 2.8 millioner kroner.
16. Hvem bestemmer den finansielle rammen rundt samarbeidet? a. Er det oppe til diskusjon og behandling i kommunestyret? b. Bestemmes den av styret i tiltaket?	Kommunene selv. Deltakernes eierandel i selskapet er 43 % Fet og 57 % Sørums. Fet har innskuddsplikt på 430 000 og Sørums på 570 000 basert på innbyggertall.	Ingen innskuddsplikt for kommunene. Kommunestyrene sitter med avgjørelsene her, jf. punkt 13. Distriktsstyret har heller ikke myndighet til å ta opp lån.	Årlig kontingent betales av kommunene, fordelingsnøkkelen beregnes og revideres ut fra innbyggertallene i de enkelte kommunene pr. 1. januar hvert år. Er ikke oppe i kommunestyret. I hovedsak leverandørfinansiert.	Vedtak i kommunestyrene om at evt. overskudd skal disponeres for å styrke videre drift. Overdragelse av aksjer må gjøres med godkjenning fra GF.

17. Hvor mye bidrar kommunen økonomisk til tiltaket? a) Innskuddskapital b) Årlig drift	Innskuddsplikt på 570 000, og innskudd for driftsåret 2013 på 8 637 000 kroner. Spesifisert i kommunens budsjett.	Driftstilskudd for 2013 er 1 218 500 kr basert innbyggertall. Dette er ikke spesifisert i budsjettet, og fordelingsnøkkel ikke nedskrevet i reglementet.	Ingen innskuddskapital, men en årlig innbetaling av kontingent i 2013. Uvisst hvor stor kontingenten er.	Sørum bidrar med 690 000 kroner for driftsåret 2013. Det framgår ikke av kommunens budsjett, intervjuer eller dokumentene som er innhentet om samarbeidet.
18. Hvordan er ressursfordelingen mellom aktørene i samarbeidet? Hvem bidrar med hva? Balanse?	Punkt overfor. Avgjøres ut fra innbyggertall.	Sørum har hovedkontoret, og utover det har alle de tre andre kommunene egne revisjonskontorer. Økonomisk er fordelingen basert på innbyggertall, med Nes kommune som den økonomisk største bidragsyteren.	Kommunene med størst innbyggertall bidrar mest økonomisk, men alle bidrar med en administrativ ansatt i rådet. Sørum er en relativt stor kommune i samarbeidet.	Eierandelene er ikke like. Noen kommuner har egne avdelinger. Sørum kommune eier 7,85 % eller 2338 aksjer av totalt 31 557 selskapsaksjer, med en selskapskapital på 3 155 700 kroner.
19. Hva gjør kommunen i praksis for å tilrettelegge for samarbeidet? Bidrar kommunen med: 1. Kontorer? 2. Administrative ressurser? 3. Andre fasiliteter? 4. Bevilgninger? Fordeling?	En brannstasjon i Sørum, utover det ingen administrative ressurser eller øvrige fasiliteter.	Har hovedkontoret her med flere ansatte og kontorfasiliteter, utover det ingen bevilgninger eller annet.	Bidrar med kontorer og daglig leder, dermed både administrative ressurser og fasiliteter.	Har en avdeling i Sørum kommune, ellers ingen andre bidrag.
BOLK 4: Re-aktiv innflytelse: Offentlighet, informasjonsflyt, rapportering og evaluering				
20. Er de sentrale aktørene i tiltaket lett identifiserbare og tilgjengelige for innbyggerne?	Samarbeidet opererer innenfor et avgrenset og lett synlig fagfelt, og har egen hjemmeside. www.orbr.no	Ingen hjemmeside og ikke lett tilgjengelige. Møtene i distriktsstyret er lukkede av naturlige årsaker.	Egen hjemmeside og sånn sett tilgjengelig, men samarbeidets karakter gjør at det forsvinner i kommuneadministrasjonen www.iinr.no	Har egen hjemmeside med info om styre og ledelse: www.norasonde.no
21. Hvordan informerer tiltaket om sin aktiviteter, beslutninger og resultater? a) Gjennom årsmelding/regnskap direkte til kommunestyret? b) til administrativ ledelse? c) Har tiltaket muntlige orienteringer i kommunestyret en/flere ganger i året?	Lite informasjon på hjemmesidene til ØRBR. Som et IKS er de pliktig til å følge IKS-loven om rapportering og informasjon, og årsmelding med regnskap oversendes administrasjonen i Sørum. Muntlige orienteringer gjennom eierskapsdagen	Sørum sier i eiermeldingen sin at de må etterspørre mer informasjon om org.modell og formål. Ingen årsmelding tilgjengelig pr. nå, heller ikke for tidligere år. Revisors budsjettforslag med regnskap legges frem for deltakerkommune	Vertskommunen v/daglig leder har plikt til å holde deltakerkommunene orientert om alle avtaler som slutes. Dette skjer gjennom innkjøpsrådet. Hvordan folkevalgte orienteres er uklart. Årsmelding til kommunestyret to ganger i året, annen dokumentasjon går oftest til rådmennene. Muntlige orienteringer gjennom	Gjennom den årlige generalforsamlingen i juni. Årsberetning og regnskap oversendes da kommunestyret. Muntlig orientering gjennom eierskapsdagen.

d) Muntlige orienteringer til administrativ ledelse en/flere ganger i året?	pluss kursing og opplæring hvor de opplyser om egen virksomhet.	ne til uttalelse før distriktsstyret vedtar budsjettet. Muntlige orienteringer gjennom eierskapsdagen.	eierskapsdagen.	
22. Benytter tiltaket lokale media for å kommunisere arbeidet sitt?	Er et lett synlig selskap med ganske avgrenset virksomhetsområde. Bruker media noe.	Lite. Er ikke mye synlig mye på grunn av samarbeidets karakter.	I noen grad, men mest da tiltaket ble initiert og iverksatt.	I noen grad, flere treff på lokalavisene.
23. Er det etablert faste rutiner for evaluering av samarbeidstiltaket? Hvilke? Tilgjengelige for innbyggerne? Regelmessighet?	Selskapsavtalen revideres ila. tre år, og i dette ligger det jo en evaluering. Ikke noe er spesifisert utenom. Må forholde seg til loven om IKS, forurensningsloven, brann- og eksplosjonsvernloven.	Nei, men Sørums har til hensikt å initiere en gjennomgang av organisasjonsformen og bringe samarbeidet inn i klart definerte former.	Nei, men det er en målsetting at samarbeidet skal evalueres hvert tredje år.	Nei, ikke utover krav i aksjeloven eller hva kontrollutvalget måtte foreta seg, dette er ikke spesifisert noe sted. I eierskapsmeldingen: «Må avklare vår eierrolle til dette tiltaket».
24. Hvordan håndteres kritikk og innspill utenfra?	Vanskelig å finne ut fra intervju og tilgjengelige dokumenter.	Vanskelig å finne ut fra intervju og tilgjengelige dokumenter.	Har fått kritikk fra lokalt næringsliv for at de ikke når inn i konkurransen, har startet dialog med disse.	Vanskelig å finne ut fra intervju og tilgjengelige dokumenter.

Kilder: Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike 2008 a og b, 2013; Norasonde 2011, 2012; Sørums kommune 2008, 2012; Østre Romerike brann- og redningsvesen 2008, 2013; Østre Romerike revisjonsdistrikt 2012.

4.2.2 Kommentarer til demokratisk forankring og kontroll i Sørums kommune

Påvirker de folkevalgte i Sørums kommune politiske, organisatoriske og økonomiske rammer for interkommunalt samarbeid?

Den organisatoriske, politiske og økonomiske innrammingen av samarbeidene i kommunen er i stor grad ivarettatt. Samarbeidene er utredet og etablert etter vedtak i kommunestyret. Kommunens deltakelse i de interkommunale samarbeidene er dermed bestemt av de folkevalgte. Innrammingen varierer likevel noe mellom tiltakene; Alle samarbeidene har vedtekter, men ett av tiltakene mangler skriftlig formålsparagraf. Dette tiltaket er Østre Romerike Revisjonsdistrikt (ØRR), som kun har et svært grunnleggende reglement. Det finnes heller ingen samarbeidsavtale for ØRR. Også aksjeselskapet Norasonde mangler

avtale. Tre av fire har egen årsmelding; igjen er unntaket ØRR som heller ikke har eget budsjett. For ØRBR, IINR og Norasone AS er organisasjonsmodellen og lovgrunnlaget tydelig nedskrevet, for ØRR heter det i Sørums eiermelding at «*Samarbeidet mangler et klart definert formål (...) Antar at dette er et samarbeid etter kml. § 27. Det må da etableres vedtekter i henhold til lovgivningen*» (Sørum kommune 2008: 26). Vedtektene er på plass pr. i dag, men det går ikke tydelig fram at dette er et samarbeid etter kml. § 27. Bakgrunn for valg av organisasjonsmodell framkommer ikke i tilgjengelige dokumenter, men bildet ble i noen grad utfyllt gjennom intervjuene i Sørum. Igjen er det ØRR-samarbeidet som skiller seg ut i negativt henseende. Prosessen med utforming av overordnede mål og vedtekter har vært utfordrende å nøste opp i, men hovedinntrykket er at det i stor grad er administrasjonen som er involvert i dette arbeidet, med noe medvirkning fra sentralt plasserte politikere i utredningsfasen. Både ØRBR, ØRR og IINR ble initiert på administrativt plan med sterk medvirkning fra fagfolk i utredningen og etableringen, mens næringslivet var særlig sentralt for etableringen av aksjeselskapet. Disse tre samarbeidene er forøvrig samarbeid som i utgangspunktet er svært bundet opp av lover og med lite rom for politisk påvirkning på overordnede mål og vedtekter.

Sørum kommune har sterk påvirkning på de økonomiske rammene til samarbeidene ØRBR og ØRR ettersom disse er en del av kommunens eget driftsbudsjett. For selvkostsamarbeidet IINR har kommunestyret liten økonomisk innflytelse tross årlig innbetaling, men har vedtatt en fordelingsnøkkel for årlig kontingentinnbetaling og er dessuten vertskommune. I selvkostsamarbeidet Norasone AS har kommunen liten innflytelse økonomisk og politisk. Aksjeselskapet styrer i stor grad egen økonomi. For 2013 bidrar kommunen likevel med 690 000 kroner. Lånerammen som Sørum kommune opererer med for egne samarbeid er i følge kommunens rådmann betydelig strammere enn mange andre steder. Dette er et resultat av erfaringene kommunen gjorde seg i forbindelse med vannverkssaken i 2005, som man fortsatt jobber med strategien for nedbetaling av.

Tre av tiltakene ser ut til å ha fungert uten innslag av konflikter, med unntak av IINR som har fått kritikk fra lokalt næringsliv og leverandører for å utestenge disse fra innkjøpskonkurranser. Dette har man håndtert gjennom å etablere en dialog med lokale leverandører slik at de skal kunne oppfylle kravene til innkjøpsavtaler med kommunen (Intervju 27. februar 2013a). Løsningen fungerer i dette tilfellet godt, men ingen av

samarbeidene har egne vedtekter om tvisteløsning. Tre av samarbeidene har imidlertid egne vedtekter om uttrede og oppløsning.

Når det gjelder ressursfordelingen i disse samarbeidene er kommunen en sentral deltaker i ØRBR, ØRR og IINR, og mindre sentrale i Norasonde hvor kommunen ikke har representanter i styret. Kommunen gjør en del for å tilrettelegge og støtte samtlige samarbeid gjennom administrative ressurser, kontorer og andre fasiliteter. ØRBR og ØRR har få og jevnstore deltakere, mens IINR og Norasonde har mange deltakerkommuner av noe ulik størrelse. Både rådmann og ordfører pekte på at samarbeid med mange deltakere er en særlig styringsutfordring.

Hvilken påvirkning har de folkevalgte i Sørums kommunestyre på representasjon og rekruttering i de interkommunale samarbeidene?

Representasjons- og rekrutteringsmekanismer er på plass for samarbeidene som skal ha det etter lovgrunnlaget. I IINR er det ingen direkte valgmekanismer inn, i tråd med samarbeidets art og kml. § 28b. For ØRR, ØRBR og Norasonde som henholdsvis § 27-samarbeid, IKS og aksjeselskap, er det valgmekanismer til representantskap og styre på plass med mulighet for å bytte ut styremedlemmer i perioden. Kommunestyret velger inn styrerepresentanter til ØRR og utpeker representanter til representantskapet i ØRBR. For øyeblikket sitter ordføreren selv i representantskapet til ØRBR. For Norasonde kan kommunen gjennom generalforsamlingen stemme inn representanter, men pr. dags dato er de ikke representert i styret.

Oppsummert har disse fire tiltakene en administrativ og faglig heller enn politisk forankring, men dette skyldes at de valgte tiltakene har en administrativ natur hvor særlig ØRR og IINR ligger tett inne i kommunen. Dette må sies å være unntaket heller enn regelen, Sørums kommune har bevisst valgt en politisk forankring hvor de ordinære kommunestyrepolitikere er deltakere i diverse representantskaper. Det er ingen formaliserte rutiner på at disse får med seg føringer fra kommunestyret, men i praksis behandles sakene som skal opp i interkommunale styringsorgan av formannskapet i forkant slik at politikerne får med oppdrag på veien. Det tilhører altså sjeldenhetene at kommunestyret blandes inn i beslutninger som tas i styrende organer, det er delegert til formannskapet og de kommunestyrepolitikere som deltar direkte inn i samarbeidene. Bare i saker av særlig stor betydning for kommunen blir vedtak gjort i kommunestyret, og for samarbeid etter kml. §§ 27 og 28 (ØRR og IINR) skal budsjett godkjennes i kommunestyret. I Sørums kommune er man dessuten svært bevisst på at

rådmannen ikke skal inneha verv i tilknytning til interkommunalt samarbeid. Samlet vurderes representasjonsmekanismene i Sørums kommuner som gode.

Er informasjonsflyten og krav om innsyn og offentlighet ivaretatt i Sørums kommuner?

Den indirekte påvirkningen politikerne har gjennom informasjonsflyt, innsyn og åpenhet varierer etter saksfelt og organisasjonsform. Informasjonsflyt og innsyn i de to selskapene foregår i hovedsak gjennom årsmeldinger, årsregnskap og deltakelse i representantskap eller generalforsamling. Begge selskapene har egen hjemmeside, det har også IINR hvor kommunen er vertskommune og dermed har godt innsyn. Hovedkontoret for ØRR ligger også i kommunen, og informasjonen om ØRR burde derfor vært bedre enn hva som antydes i kommunens egen eiermelding, hvor det knyttes usikkerhet rundt både organisasjonsmodell og innsyn. ØRR og IINR er riktignok svært administrative samarbeid av en karakter som gjør det naturlig at disse ikke er så synlige i kommunen sammenliknet med et brann- og redningsselskap og en attføringsbedrift som driver med like avgrensede, men for politikerne og innbyggerne mer synlige virksomheter, men selskapene er dessuten flinkere enn disse til å bruke lokale medier for å orientere om egen virksomhet og slik nå ut til innbyggerne.

Politikernes innsyn i samarbeidene er vekslende. Kommunestyret får halvårsrapporter fra ØRR og IINR. ØRR er det tiltaket som er mest utilgjengelig for både innbyggere og politikere, da deres møter av gode grunner blir holdt for lukkede dører. Unntaket er de politikerne som deltar direkte i styret til ØRR; her sitter det to representanter fra posisjon og to fra opposisjon i Sørums kommuner. Flere av samarbeidene har egne vedtekter om rapportering tilbake til kommunen, og denne går oftest direkte til administrasjon eller den politiske ledelsen i formannskapet (ØA). Hvordan kommunestyret orienteres er avhengig av lovgrunnlag og praksis i den enkelte kommune, og i følge eiermeldingen plikter ØA hvert år å sørge for en statusoppdatering fra de interkommunale selskapene.

Kommunestyret har de siste årene derfor arrangert en eierskapsdag hvor alle styrelederne eller daglige ledere orienterer om virksomhetenes aktiviteter, resultater og planer. I følge rådmannen er eierskapsdagen i år noe forsinket. Sørums kommuner har videre etablert et eget eierskapssekretariat av nøkkelpersoner fra administrasjonen for å sørge for at målene i eiermeldingen oppnås og for å tydeliggjøre kommunens eier- og bestillerrolle inn i interkommunale samarbeid. Tanken med sekretariatet er at kommunen skal ha en

kontaktperson for hvert samarbeid (Intervju 6. mars 2013; Sørums kommunestyre 2008: 38). Eiermeldingen skal forøvrig revideres i starten av hver nye valgperiode, men den seneste utgaven som ligger ute på nett er fra 2008.

Påvirker eller fastsetter de folkevalgte i Sørums kommunestyre evaluering- og kontrollmekanismer for interkommunale samarbeid?

Eiersekretariatet er tiltenkt å ta hånd om evalueringen av samarbeidene kommunen deltar i, i tillegg til arbeidet kontrollutvalget og revisjonssamarbeidet utfører. I eiermeldingen står det at kontrollutvalget en gang i løpet av valgperioden skal utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll som skal vedtas i kommunestyret (Ibid: 40). Inntrykket fra Sørums kommunestyre er at evalueringen og kontrollen i svært stor grad er noe kommunestyrepolitikerne overlater til disse instansene, uten at de later til å være særlig opptatt av at informasjon om evalueringer tilbakeføres til de folkevalgte. Her er det ingen formaliserte ordninger på plass, og kunnskapen blant kommunestyrerepresentantene om hva kontrollutvalg og revisjon holder på med er svak. Samlet sett har kommunen gode mekanismer på plass for evaluering, men de folkevalgte har altså liten innvirkning og informasjon om dette.

Aktørene i Sørums kommunestyre

Intervju ble gjort med ordfører, rådmann og to folkevalgte fra posisjon og opposisjon, begge uten medlemskap i formannskapet eller med verv i tilknytning til interkommunalt samarbeid. Ordfører hadde lang politisk erfaring fra fylkesnivå og andre kommuner, mens rådmannen hadde ti års erfaring fra tre ulike kommuner.

Erfaring og posisjon var avgjørende for hvilke oppfatninger informantene hadde dannet seg om håndteringen av interkommunalt samarbeid, og ordfører og rådmann hadde betydelig større innsikt om organisasjonsform og lovgrunnlag enn de to ordinære kommunestyrepolitikerne. Eksempelvis snakket de to politikerne generelt om «selskapsformen» når de ble spurt om interkommunalt samarbeid. At disse hadde svak kjennskap til organisasjonsmodeller er naturlig ettersom de under innrammingsfasen ikke er særlig delaktig i annet enn vedtakene om utredning og etablering av samarbeid, men det er også viktig å påpeke at begge hadde liten fartstid som folkevalgte. Ingen av representantene sitter selv i styrende samarbeidsorgan pr. dags dato og har derfor ingen praktisk erfaring med dette, men ettersom kommunen legger stor vekt på at det er de folkevalgte som skal sitte i

interkommunale styringsorganer og at vedtak om organisasjonsmodell skal gjøres i kommunestyret, er det likevel problematisk. Innrammingen er en svært sentral arena for kommunene i arbeidet med å styre samarbeidet, og rådmannen sier det slik: *«Det demokratiske elementet går på å ramme inn dette selskapet og gi det økonomiske rammer, et tydelig mandat og et tydelig mål»* (Intervju 6. mars 2013). Han hevder dessuten at valg av organisasjonsmodell ofte handler om tradisjoner, og at man ikke tar seg tid til å diskutere dette grundig nok: *«Jeg tror det handler om tradisjon i tillegg til utredninger (...). Når vi diskuterer organisering så er det stort sett enten et interkommunalt selskap eller en vertskommune uten styre som er aktuelle»*. (Ibid). Opposisjonspolitikeren føler seg lite delaktig i dette arbeidet og mener også det blir for liten tid til å diskutere: *«Jeg synes kanskje vi har litt dårlig tid av og til, hver gang vi skal ha et faktisk vedtak på noe»* (Intervju 27. februar 2013b). Informanten var likevel fornøyd med graden av innsyn og informasjonen når samarbeidene først er opprettet (Ibid).

Ordføreren understreker at *«den største påvirkningen du har på det interkommunale samarbeidet og tjenesten det selskapet skal ivareta har du i opprettelsesfasen. Når du bygger tjenesten, konstruerer avtalene, fastsettes rammene for det som skal foregå. Når du har bygget opp det interkommunale samarbeidet og setter det i drift, er veldig mye overlatt til hvor god jobb som ble gjort i fasen du bygde det opp (...) Det politiske spillerommet når selskapet er oppe og går, det er der i svært liten grad* (Intervju 27. februar 2013a).

Her ligger det implisitt en forståelse av at det først og fremst er i etableringsfasen demokratiet må ivaretas; i driftsfasen kan det være for sent. Derfor er det særlig kritisk om de folkevalgte er distanserte til innrammingen. Dette understøttes av rådmannen, som er klar på at en del makt er fjernet fra politikerne: *«For de kommer til dekket bord, de kommer til en innstilling som er lik i alle kommunene. Rører vi ved den så rokker vi ved hele korthuset, og da raser alt»* (Intervju 6. mars 2013). At terskelen er høy for politiske endringer var også ordføreren inne på. Han hevdet at denne terskelen vokste med størrelsen på de interkommunale samarbeidene:

«Om det er 9 kommuner inne i et samarbeid og du skal gjøre en endring, går forslaget igjennom så sant det som blir forelagt ikke er helt urimelig. Terskelen for å bevege seg inn for å gjøre endringer med forankring i likelydende vedtak i kommunestyrene blir ganske høy (...) Slik har terskelen for demokratiutøvelse blitt høyere, det er et ork og man vegrer seg for å gå inn i en sånn runde» (Intervju 27. februar 2013a).

Denne oppfatningen deler informanten fra opposisjonen: *«De kan fort bli veldig store disse samarbeidene, og vanskeligere både å endre, kontrollere og evaluere»* (Intervju 27. februar 2013b). Posisjonspolitikeren vedkjenner at det er en utfordring med større avstand til tjenesteytingen:

«Det er en utfordring. Vi har alle vannverkssaken friskt i minne (...) Som folkevalgt har man svakere påvirkning på styringen med krav om enighet og konsensus i flere kommuner. Sier kommunestyret noe annet enn innstillingen kan det velte hele samarbeidet, med den konsekvensen at vi må gjøre det selv» (Intervju 8. februar 2013).

I det store og hele var informantene fornøyde med styremedlemmer og representantskap og synes disse gjør en god jobb. Ordfører og rådmann later til å være enige i at styrene bør være profesjonelle, men ordføreren understreker at det er helt essensielt å ha en styresammensetning hvor medlemmene ikke bare forstår de politiske prosessene og evner å kalibrere disse, men også kan trekke veksler på annen kompetanse. I Sørumsdal kommune ble det vektlagt at styremedlemmer ikke er kommunenes representanter inn i styret, men representanter for selskapet. Rådmannen sa det slik:

«Grunnfilosofien går på at kommunestyret gir noen overordnede føringer gjennom selskapsavtaler, formålsparagrafer og lignende, og så er det politikerne i styrende organ som generalforsamling og representantskap som tar de overordnede beslutningene. Gitt de rammene skal styret ha ett fokus, og det er å styre best mulig ut fra de målene som er satt. De skal ikke representere noen og er sånn sett er ikke demokratiske organ, forlengelser av det demokratiske systemet» (Intervju 6. mars 2013).

Likevel var det inkonsistens i omtalen av styremedlemmer i selskapene, og i så måte er dette sitatet fra ordføreren illustrerende: *«I Norasunde AS er vi ikke inne i styret. Vi har spilt inn at vi ønsker å komme inn, men ettersom alle tok gjenvalg blir Sørumsdal sittende uten representant også i denne perioden»* (Intervju 27. februar 2013a). Senere uttaler ordfører at:

«Du representerer ikke kommunen når du sitter i disse styrene, du representerer deg selv. Du representerer din fagkompetanse og du er der for å gjøre en best mulig jobb for alle som er med i det selskapet, altså alle innbyggerne som det selskapet skal serve. Så utgangspunktet er jo at ingen sier at «han er min mann i styret». Da hadde vi vært på ville veier, det hadde ikke fungert interkommunalt» (Intervju 27. februar 2013a).

Dette illustrerer en vanskelig balansegang; styremedlemmene står juridisk og økonomisk til ansvar for egne beslutninger i aksjeselskap og interkommunale selskap, men er samtidig del av et større bilde og representanter for demos, innbyggerne i kommunene. For tilgang på viktig informasjon kan være nødvendig å ha en representant inn i styrende organer, samtidig som disse jobber for tiltakets beste.

Oppfatninger rundt informasjonsflyt og innsyn er sammenfallende blant informantene i Sørums kommuner. Alle oppfatter at de regelmessig mottar skriftlige, informative rapporter. For muntlige orienteringer er bildet skjevt: Ordfører og rådmann er svært fornøyd med rapporteringskanalene og ordningen med eierskapsdag, mens representanten fra posisjonen ikke kjente til denne eierskapsdagen og opposisjonspolitikeren mente å huske at noen få tiltak hadde vært inne og orientert i et av innstillingsutvalgene: «*Det hender, særlig når det har vært noe man trenger en orienteringssak om*» (Intervju 27. februar 2013b). Representanten fra posisjonen mente at evaluering var noe administrasjonen burde styre med: «*Vi har ikke noen evaluering politisk, men jeg forventer at de gjør noe i administrasjonen selv om jeg ikke har sett noe sånt. Administrasjonen har jo som sin jobb å følge opp dette*» (Intervju 8. februar 2013). Representanten fra opposisjonen hadde stor tillit til at evaluering blir ivaretatt av kommunens kontrollutvalg og trakk fram saken om Nedre Romerike vannverk: «*Det ble en sak som viste at kontrollrutinene hadde sviktet i forferdelig mange år, og det tenker jeg man lærte veldig mye av (...) Jeg er trygg på at rutinene i dag er gode*». Evaluering oppleves altså som godt ivaretatt i Sørums kommuner, og ordfører og rådmann er særlig fornøyd med etableringen av eiersekretariatet.

Oppsummert den demokratiske forankringen og kontrollen med interkommunalt samarbeid i Sørums kommuner tilstrekkelig. Representasjonskravet er særlig ivaretatt og rapporteringsmekanismene er gode. Det virker imidlertid som at kommunen har stort potensiale til å øke kunnskapen de folkevalgte har om interkommunalt samarbeid og særlig organiseringen av dette, og sørge for bedre kommunikasjonsflyt mellom politisk og administrativ ledelse og de øvrige folkevalgte.

4.3 Hurdal kommune

Nord i Akershus ligger fylkets femte største kommune med sine 285 km², men er med 2617 innbyggere den minste kommunen i Akershus hva gjelder innbyggertall. Hurdal kommune grenser i vest og i nord til Oppland fylke, i sør ligger Nannestad og i øst Eidsvoll (Askheim

og Thorsnæs 2012:1). I Hurdal finner man den aller høyeste andelen sysselsatte i primærnæringene i Akershus. Kommunen har et stort skogsareal og følgelig er mye industri tilknyttet skogbruket, men offentlig sektor dominerer som den største arbeidsgiveren. Nesten halvparten av innbyggerne jobber likevel i andre kommuner, hovedsakelig i kommunene Ullensaker, Eidsvoll og Oslo (Ibid).

Etter kommunevalget i 2011 fikk Venstre flest stemmer og etablerte en bred koalisjon med Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Fremskrittspartiet utgjør opposisjonen. Kommunestyret består av 17 representanter, og disse sitter i ulike innstillingsutvalg; oppvekst og kultur, helse og omsorg, plan og næring, i tillegg til formannskapet som består av 5 representanter (Hurdal kommune 2013:1).

4.3.1 Interkommunalt samarbeid i Hurdal kommune

I Hurdal kommune har jeg kartlagt 21 interkommunale samarbeidsordninger, med flere nyetableringer underveis som følge av samhandlingsreformen. Kommunen har ingen egen eierskapsmelding, derfor er utgangspunktet for kartleggingen kontakt med økonomisk rådgiver i kommunen og eierskapsmeldingen for regionrådet ØRU- Øvre Romerike Utvikling. Oppdatert Eiermelding og -strategi er forsinket, men ventes ferdigstilt før sommeren 2013. Kommunens budsjett for 2012 inneholdt noen vakanser som ikke er ferdigbehandlet, men et revidert utkast tilsendt av økonomisk rådgiver i kommunen er fundamentet for økonomiske opplysninger om samarbeidene kommunen deltar i. Interkommunalt samarbeid utgjør 5, 6 % av kommunens driftsbudsjett, eller nærmere 10 millioner av samlede driftsutgifter for 2012.

De fleste interkommunale samarbeid kommunen deltar i koordineres av regionrådet Øvre Romerike Utvikling (ØRU). Som Telemarksforskning slo fast i rapporten om samarbeid på Nedre Romerike fra 2008, er interkommunalt samarbeid i mye større grad en koordinert aktivitet på Øvre Romerike (Sanda og Brantzæg 2008:40). ØRU er samarbeidsorganet og regionrådet for de 6 kommunene nord i Akershus: Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker, som etter hvert har etablert et ganske utstrakt samarbeid seg i mellom. ØRU ble etablert i 1998 gjennom vedtak i de 6 kommunestyrene, og er et eget rettssubjekt etter kommunelovens § 27. I styret sitter kommunenes ordførere. Siktemålet med samarbeidet er å styrke regionen og bidra til vekst, samordnet og tilrettelagt tjenesteyting og effektivisering, og etableringen av en felles forståelse for utfordringene regionen står overfor.

Man ønsker i særdeleshet å styrke etablering og utvikling av lokalt og regionalt næringsliv gjennom felles initiativer (Ibid).

De interkommunale samarbeidene som er valgt ut for Hurdal er (ØRU 2011):

Avtale om PP-tjenesten med Nannestad kommune:

Samarbeidet om PPT skal sørge for at kommunene kan gi det tilbudet innenfor PPT til sine innbyggere som de er pålagt av staten å tilby. Motivasjonen er effektivisering av tjenesteproduksjonen og en mindre sårbar enhet. PPT-samarbeidet er en ekstern tjeneste som tilbys innbyggerne, og utgjør videre en stor andel av kommunebudsjettet til kommunen med en tildeling på 816 000 kroner for 2013. Beløpet inkluderer etableringskostnader ettersom dette er et helt nytt samarbeid.

Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (ØRIK):

ØRIK er et interkommunalt samarbeid mellom Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker kommuner, i tillegg til selskaper eid av disse kommunene. Formålet med samarbeidet er å gå sammen om leverandøravtaler for varer og tjenester. Hensikten er å spare kostnader og administrative ressurser, og samtidig tilrettelegge for en profesjonalisering av kommunenes anskaffelsesrutiner. Samarbeidet er et tjenesteytende tiltak av intern karakter og utgjorde i 2012 66 275 kroner på kommunebudsjettet gjennom kontingenten til ØRU, ettersom samarbeidet er underlagt ØRU.

Orbit Arena AS:

Dette aksjeselskapet er en attføringsbedrift som i samarbeid med næringslivet og NAV jobber for å veilede og tilby opplæring til mennesker som trenger hjelp for å komme seg i arbeid. Samarbeidet er valgt ut på grunn av sin interessepolitiske karakter og Hurdal kommune betalte i 2012 for en VTA-plass i bedriften med et innskudd på 33 084 kroner.

Digitale Gardermoen IKS (DGI IKS):

Dette interkommunale selskapet jobber for at deltakerkommunene Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker skal levere informasjons- og

kommunikasjonsteknologi for drift, service og utvikling til ansatte, innbyggere og næringsliv. De leverer moderne drifts- og applikasjonstjenester via et omfattende fibernett. Samarbeidet er av en interessepolitisk karakter med et stort budsjettmessig omfang; Hurdal kommune betalte kr 3 116 765 i 2012.

Tabell 5 Demokratisk forankring i Hurdal

	Avtale om PPT med Nannestad	Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)	Orbit Arena AS	Digitale Gardermoen IKS (DGI IKS)
BOLK 1: Innramming og indirekte deltakelse: Organisatoriske rammer/institusjonelt design				
1. Hvem samarbeider?	Kommunene Hurdal og Nannestad.	Kommunene Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker.	Kommunene Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Nes og Ullensaker, flere næringsaktører og Akershus fylkeskommune.	Kommunene Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker.
2. Formål med samarbeidet?	Samarbeid om pålagte PPT-oppgaver som god individuell oppfølging av barn, unge og voksne med særskilt opplæringsbehov.	Kostnadsbesparelser og bedre utnytting av administrative ressurser gjennom en profesjonalisering av kommunenes anskaffelsesfunksjon og samarbeid ved inngåelse av leverandøravtaler for varer og tjenester.	Orbit Arena AS er en attføringsbedrift som tilbyr veiledning og opplæring til mennesker som trenger hjelp for å komme seg i arbeid.	Leverer informasjons- og kommunikasjonsteknologi til kommunene. Kan også ivareta disse oppgavene for andre enn eierne innenfor rammene av IKS-loven så lenge dette ikke overstiger 20 % av selskapets omsetning.
3. Hvor har samarbeidet hovedkontor?	Kontoret ligger i Nannestad.	Kontoret ligger i Ullensaker som del av ØRU.	Kontoret ligger i Ullensaker. Egne avdelinger i alle kommunene.	Hovedkontoret for tiltaket ligger i Ullensaker på Gardermoen.
4. Når ble samarbeidet etablert?	3. desember 2012.	1. januar 2002.	8. oktober 2008, tidligere Eidsvoll Industri AS (1968)	29. juni 2004
5. Hvilken organisasjonsform ligger til grunn for samarbeidet?	Vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28b, og hjemmel i kapittel 5 i opplæringsloven.	Kml. §27 etter vertskommuneprinsippet. ØRU er «vertskommune» med administrativt ansvar, ØRIK har det faglige ansvaret og holder rådmennene i ØRU orientert.	Orbit Arena AS er et aksjeselskap med hjemmel i aksjeloven av 1997.	Interkommunalt selskap (IKS) med hjemmel i IKS-loven av 1999. Selskapet er et eget rettssubjekt, hvor arbeidsgiveransvaret tilligger styret.
6. Hvilke vurderinger er gjort i valget av denne organisasjonsmodellen?	En utredningsgruppe med administrativ og faglig forankring utarbeidet en SWOT-analyse om ulike	Samarbeidet har en administrativ karakter med få deltakende kommuner, og	Orbit Arena AS har sitt utspring i Eidsvoll Industrier AS, og aksjeselskapsforme	Ifølge ordfører ble vertskommune vært vurdert før man falt ned på at den

	former for samarbeid på dette området hvor mulige modeller ble drøftet.	administrativt vertskommunesamarbeid ble derfor vurdert som mest egnet.	n ble derfor vurdert som den riktige i fortsettelsen også.	forretningsmessige naturen til samarbeidet talte for et IKS.
7. Hvordan var prosessen med etablering av tiltaket og utforming av overordnede mål og vedtekter? Hvem deltok i dette arbeidet?	Se punkt 6. Utredning og etablering vedtatt i kommunestyret, administrasjonen mest delaktig i utformingen.	Rådmenn og innkjøpsansvarlige initierte og utformet dette samarbeidet etter vedtak om utredning og senere etablering i kommunestyret.	Etableringen ble opprinnelig initiert av private aktører sammen med Eidsvoll kommune. Samarbeidet ble først interkommunalt to år senere, da de øvrige kommunene kjøpte andeler.	Naturlig videreføring av samarbeidet om Gardermoen-utbyggingen. Samarbeidsavtalen vedtatt i kommunestyrene, admin. sentral i utformingen av mål og vedtekter.
8. Er samarbeidet nedfelt i en skriftlig avtale? Finnes det vedtekter, eget reglement, budsjett og årsmelding?	Budsjett, regnskap og samarbeidsavtale med vedtekter. Årsmelding er ikke utarbeidet på grunn av at samarbeidet er såpass nytt.	Reglement, budsjett, årsmelding og vedtekter finnes, men ligger ikke ute på nett.	Regnskap og budsjett tilgjengelig i årsmeldingen, har vedtekter. I følge daglig leder i selskapet ligger det ingen formalisert samarbeidsavtale/selskapsavtale til grunn.	Bare årsmeldingen er tilgjengelig på nettet, men har selskapsavtale, vedtekter/reglement og eget budsjett.
BOLK 2: Direkte deltakelse og styring, støtte og tilrettelegging. Pro-aktiv innflytelse gjennom representasjon og rekruttering.				
9. Hvem sitter i styret/styringsgruppen for tiltaket og hvilke rutiner finnes for oppnevning av disse?	PPT-leder fra Nannestad daglig leder for driften. Styringsgruppen: Kommunalsjefene, rektor på Hurdal skole og lederen for støttetjeneste for barn og unge i Nannestad. Møtes minst to ganger i året og skal avklare strategi, saker av prinsipiell karakter og budsjettspørsmål innenfor avtalen. Utover det forholder tjenesten seg til ordinær organisasjonsstruktur i kommunene.	Et rådmannsforum er etablert med fagansvar, mens det administrative ansvaret ivaretas av ØRU. ØRU har ansvar for at ØRIK til enhver tid har en daglig leder, og ved oppnevning er ØRU pliktig å rådføre seg med rådmannsforumet. Daglig leder rapporterer faglig til rådmannsgruppen, og søker råd hos de respektive kommunenes innkjøpsansvarlige i innkjøpsrådet, som er kommunens representanter i ØRU.	Styret i aksjeselskapet består av pr. dato av 9 styremedlemmer valgt av generalforsamlingen. Fylkeskommunen, Eidsvoll, Hurdal, Nannestad og Ullensaker skal så lenge de er aksjeeiere ha hvert sitt styremedlem. 6 styremedlemmer velges altså av generalforsamlingen, slik at 3 medlemmer går ut det første året og 3 det andre året.	Styret utnevnes av representantskapet i selskapet og består av 8 medlemmer hvorav to av de valgte representerer de ansatte. Rep.skapet er sammensatt av eierkommunenes 6 ordførere.
10. Hvilke administrative aktører fra kommunen deltar i tiltaket?	Ingen administrative aktører inn i tiltaket.	Rådmann, innkjøpsansvarlig, produktansvarlige.	Ingen.	Rådmann er styremedlem i DGI IKS.
11. Hvem er ansatt i	Daglig leder er	Daglig leder, to	Selskapet har 55	36 fast ansatte

tiltaket?	ansatt. Nannestad kommune har arbeidsgiveransvar i samarbeidet, og ellers er de som var ansatt i PPT Hurdal før samarbeidet fortsatt ansatt her.	innkjøpskonsulenter med fastansettelse. Regnskapsmedarbeider med 40 % stilling som deles med ØRU.	ansatte. De ansatte har 3 representanter i styret.	med heltidsstilling, 2 fast ansatte på deltid, 1 midlertidig på heltid og 2 lærlinger. 1 representant fra de ansatte sitter i styret for selskapet.
12. Hvordan tas beslutninger i tiltaket? Må disse godkjennes av det enkelte kommunestyret, eller er dette delegert? Hvem har stemmerett?	Følger den ordinære organisasjonsstruktur en og beslutningsmyndigheten i kommunene, men styringsgruppen har noe myndighet.	Daglig leder har fullmakt til å inngå nye avtaler på vegne av deltakerkommunene, men bør rådføre seg med innkjøpsansvarlige eller rådmenn.	Dette sier ikke vedtekter eller samarbeidsavtalen noe om. Aksjeloven er heller ikke spesifikk på dette punktet.	Representantskap tar beslutninger, med 2/3 av repr. til stede. Kreves 2/3 flertall for å få i gjennom saker om investeringer av særlig økonomisk betydning.
13. Gis kommunens deltakere i operative eierorgan konkrete politiske føringer som er vedtatt i kommunestyret?	Svært sjeldent, i følge mine informanter. Det står heller ikke noe om dette i dokumentene.	Kun fra rådmann og administrasjon om ikke annet er påkrevd. De innkjøpsansvarlige skal ifølge samarbeidsavtalen ivareta kommunens interesser slik det er forenelig med et bærekraftig interkommunalt samarbeid.	Inntrykket fra intervju i kommunen er at dette skjer, og særlig i saker av spesiell interesse for Hurdal, men det er ikke formaliserte rutiner for dette.	Vedtak fattes bare i kommunestyrene når det gjelder prinsipielle saker om budsjett, låneramme etc. Utover det foreligger det ingen rutiner på dette.
14. Hvordan håndteres konflikter i samarbeidet? Er det særskilte bestemmelser om konfliktløsning i vedtektene?	Ingen vedtekt for tvisteløsning, men deltakerkommunene kan si opp avtalen skriftlig med 1 års forvarsel.	Ikke oppgitt hverken tvisteløsning eller vilkår for oppsigelse av avtalen i reglementet.	Beslutning om å oppløse selskapet skal i følge vedtektene treffes av generalforsamlingen og gjennomføres i henhold til aksjelovens bestemmelser.	Jf. IKS-loven kan rep.skapet når som helst i perioden bytte ut styremedlemmer de er misfornøyde med. Ingen vedtekt på plass om tvisteløsning. Uttreden kan skje med ett års skriftlig varsel, jf. IKS-loven.
BOLK 3: Ressurser				
15. Eget budsjett? Offentlig?	Ikke eget budsjett, dette føres i Nannestad kommunes budsjett og regnskap, hvor Hurdal kommune faktureres i etterkant. Er tilgjengelig for allmenheten.	ØRIK fører eget delregnskap. Regnskap og budsjett inngår i ØRUs konsernregnskap. Regnskap, budsjett og handlingsplan skal framlegges for behandling i rådmannsforumet	Både budsjett og regnskap ligger inne i årsmeldingen fra 2011 som er tilgjengelig på tiltakets nettside. Detaljbudsjett ikke offentlig på forespørsel til selskapet.	Ja, både budsjett og regnskap ligger inne i årsmeldingen (2010) som er tilgjengelig på tiltakets nettside.

		før innstilling legges fram for styret i ØRU.		
16. Hvem bestemmer den finansielle rammen rundt samarbeidet? a. Er det oppe til diskusjon og behandling i kommunestyret? b. Bestemmes den av styret i tiltaket?	Vedtektene stadfester at ressursbruken skal holdes på samme nivå som før samarbeidet, altså er utgifter avhengig av folketallet i kommunene. Styringsgruppen bestemmer budsjettet innenfor rammene av avtalen, kommunestyret kommer inn i bildet dersom det er utenfor rammene av avtalen.	Finansieres via sekretariatbidrag på 1, 25 % av omsetningen på avtalene, og er dermed selvfinansierende som et selvkostsamarbeid. Regnskap, budsjett og handlingsplan skal i følge reglementet behandles av rådmannsforumet i kommunene før det legges fram en innstilling for styret i ØRU.	§9 i vedtektene sier at selskapets overskudd skal forbli i bedriften og disponeres til formål som styrker videre drift. Overdragelse av aksjer kan ikke godkjenning i GF. I og med at dette er en selvkostbedrift er Orbit Arena sjelden oppe til diskusjon i kommunestyret, men styret orienterer om beslutninger som fattes vedrørende økonomiske disponeringer.	Kommunene. Deltakernes eierandel i selskapet er avhengig av innbyggertall, og justeres hvert år. Hurdal eier 3,5 %, mens Ullensaker som største eier har en andel på 30, 1 %. Budsjett og saker av prinsipiell betydning drøftes i kommunestyrene, utover det tas de viktige avgjørelsene i rep.skapet.
17. Hvor mye bidrar kommunen økonomisk til tiltaket? a) Innskuddskapital b) Årlig drift	Ingen innskuddskapital, men årlig bidrag til drift pr. 2013 på 816 000 kroner. Dekker utgifter til lønn, drift og etableringskostnader.	Ingenting, utover administrative ressurser og medlemskap til ØRU på 66 275 kr. pr. år. Dette er ikke spesifisert i kommunens budsjett.	Selskapet har en aksjekapital på 591 500, fordelt på 1183 aksjer à 500 kr. Kommunen eier 48 aksjer ≈ 24 000 kr/4,06 % av aksjene i selskapet. For 2013 betalte Hurdal 33 084 kr for VTA-plass.	Hurdal kommune bidro ikke med innskudd ved oppstarten, men med årlige driftsmidler for 2013 på 3 116 765 kroner. Ikke spesifisert i kommunebudsjett et.
18. Hvordan er ressursfordelingen mellom aktørene i samarbeidet? Hvem bidrar med hva? Balanse?	Hurdal betaler mindre enn Nannestad grunnet lavere befolkningstall, og bidrar ikke med hverken daglig leder, kontorer og andre fasiliteter.	Selvfinansiert. Administrativt er det en ganske god balanse med innkjøps- og produktansvarlige, selv om daglig leder har et større ansvar.	Eierandelene er ganske skjevfordelte. Alle kommunene har imidlertid avdelinger. De fire øvrige kommunene og DnB eier større andeler enn Hurdal, som er den aller minste aktøren.	Punkt overfor. Avgjøres ut fra innbyggertall, ergo er eierandelen for de respektive kommunene ganske skjev, og Hurdal er igjen den minste aktøren.
19. Hva gjør kommunen i praksis for å tilrettelegge for samarbeidet? Bidrar kommunen med: 1.Kontorer? 2. Administrative ressurser? 3. Andre fasiliteter? 4. Bevilgninger? Fordeling?	Bidrar økonomisk, og i tillegg med tidligere ansatte i Hurdal som nå jobber i Nannestad. Ingen kontorer, bevilgninger eller annet.	Kontorer bidrar ØRU med, siden disse to er samlokalisert. Medlemskontingenten i ØRU vil derfor dekke dette. Administrative ressurser er dekket i spørsmålene over.	Har en prod.avdeling i Hurdal kommune, men det er ikke kommunen som stiller med lokale. Ei heller administrative ressurser eller andre bevilgninger.	Bidrar ikke med kontorer eller andre fasiliteter, heller ikke administrative ressurser eller andre bevilgninger.

BOLK 4: Re-aktiv innflytelse: Ansvarslinjer, informasjonsflyt, rapportering og evaluering				
20. Er de sentrale aktørene i tiltaket lett identifiserbare og tilgjengelige for innbyggerne?	Ingen hjemmeside. Et saksfelt alle kjenner til, men samarbeidet er forholdsvis nytt og anonymt.	Hjemmeside med generell informasjon. Samarbeidets karakter gjør ikke tiltaket tilgjengelig for den allmenne innbygger. www.ork.no	Har egen hjemmeside med info om styre og ledelse. Ellers ikke så veldig tilgjengelig og åpen ved spørsmål om oversending av dokumenter. www.orbitarena.no	Egen hjemmeside, Har vært svært synlig i lokale media og informerer om egen virksomhet der. www.dgi.no
21. Hvordan informerer tiltaket om sin aktiviteter, beslutninger og resultater? Gjennom årsmelding/regnskap a) direkte til kommunestyret? b) til administrativ ledelse? c) Har tiltaket muntlige orienteringer i kommunestyret en/ flere ganger i året? d) Til administrativ ledelse en/ flere ganger i året?	Årsmelding og halvårsrapporter sendes til administrasjon og kommunestyret. Samarbeidsavtalen er svært detaljert og innholdsrik. Ingen rutiner på plass for muntlige orienteringer, utover at man ønsker å få på plass egen eierskapsdag.	Rapporterer til rådmannsutvalget - administrativt til ØRU, halvårsrapporter til kommunestyret. Muntlige orienteringer hyppig til rådmann/administrasjon, men årsmeldingen 2011 opplyser om muntlige orienteringer kun i Ullensaker og Nes formannskap og kommunestyre.	Generalforsamling en godkjenner årsregnskap og årsmelding, med eventuell dekning av underskudd. Disse oversendes kommunestyret. Ingen rutiner på plass for muntlige orienteringer, men skjer dersom kommunen ber om det.	Månedlige rapporteringer til rådmennene i kommunene, utvidet ledergruppe og til styret. Temadager i hver kommune. Ingen rutiner på plass for muntlige orienteringer til kommunestyret. Flinke til å ta initiativ til orienteringer selv, i følge ordfører.
22. Benytter tiltaket lokale media for å kommunisere arbeidet sitt?	Har ikke brukt media til annet enn oppmerksomhet rundt signering av avtalen. Søk i lokalavisen Eidsvoll Ullensaker blad gir ingen treff.	Liten oppmerksomhet om ØRIK i media utover den oppmerksomheten samarbeidet fikk ved etableringen.	Synlig i lokalavisene UEB og Indre Romerike avis. Lite imøtekommende med å oversende de nødvendige dokumentene for denne studien.	Det er et godt etablert selskap som er synlig i media. Ca. 50 treff på nettsidene til lokalavisene.
23. Er det etablert faste rutiner for evaluering av samarbeidstiltaket i kommunen? Hvilke? Tilgjengelige for innbyggerne? Regelmessighet?	Vedtektene stadfester at styringsgruppen periodisk og jevnlig skal rapportere tilbake til kommunene om omfang, innhold og ressurstilgang. Avtalen skal evalueres etter to år.	Ikke som det opplyses om i samarbeidsavtale, vedtekter eller intervjuer.	Nei, men det vil trolig komme på plass når kommunens eierskapsstrategi og – melding er utarbeidet. Pr. dato ingen evalueringsrutiner utover regnskapsrevisjon og det kommunens kontrollutvalg måtte foreta seg.	Ikke som er oppgitt i vedtekter, selskapsavtale, eller intervju i kommunen. Utover det regnskapsrevisjon og det kontrollutvalget i Hurdal eventuelt måtte stå for.
24. Hvordan håndteres kritikk og innspill utenfra?	Lite info fra tilgjengelige dokumenter og intervjuer i kommunen.	Lite info fra tilgjengelige dokumenter og intervjuer i kommunen.	Vanskelig å finne. Muligheter er utmelding eller utskifting av styremedlem.	Vanskelig å finne. Mulig utmelding eller utskifting av styremedlem.

Kilder: DGI IKS 2006, 2011; Hurdal kommune 2013; Orbit Arena AS 2010, 2012; PPT Hurdal og Nannestad 2012; ØRIK 2010, 2012 a og b; ØRU 2011 a og b.

4.3.2 Kommentarer til demokratisk forankring og kontroll i Hurdal

Påvirker de folkevalgte i Hurdal kommune politiske, organisatoriske og økonomiske rammer for interkommunalt samarbeid?

Alle samarbeidene har egne vedtekter med formålsparagraf hvor det tydelig framgår hvilken organisasjonsmodell som er valgt og hvilket lovgrunnlag samarbeidene bygger på. Vedtak om utredning, etablering og organisasjonsmodell for tiltakene er gjort i kommunestyret. For ØRIK-samarbeidet har man valgt en kvasi-løsning hvor ØRU er «vertskommune» etter kml. §27, med et rådmannsforum og innkjøpsråd som mellomledd mellom kommunen og samarbeidet; «ØRIK har et rådgivende organ som man tillegger så stor vekt at det tilnærmet likt har beslutningsmyndighet» (Intervju rådmann 11. mars 2013). For samarbeidene PPT, Orbit Arena og DGI IKS har man valgt å organisere etter henholdsvis § 28b, aksjeloven og loven om IKS. Drøfting eller argumentasjon om valg av organisasjonsmodell finnes ikke i noen av avtalene eller vedtektene, men kom godt fram i intervjuer i kommunen. I intervjuene gikk det også fram hvem de sentrale aktørene i prosessen fram mot etablering har vært. I Hurdal har disse samarbeidene i stor grad blitt initiert av enhetsledere og administrasjon i kommunene. Unntaket er Orbit Arena hvor næringslivsaktører har vært sentrale ettersom aksjeselskapet først ble interkommunalt to år etter etableringen, mens DGI IKS har en større politisk forankring. Alle samarbeidene har tilgjengelige årsmeldinger bortsett fra det nyetablerte PPT-samarbeidet med Nannestad. ØRIK og Orbit Arena mangler en skriftlig samarbeidsavtale, mens dette er på plass for PPT og DGI IKS. I dokumentene jeg har innhentet finnes det ingen egne bestemmelser for tvisteløsning for tiltakene, men det foreligger bestemmelser om uttredelse og oppsigelse for PPT, Orbit Arena og DGI IKS.

Hurdal kommune er den klart minste aktøren i alle samarbeidene og betaler derfor minst i samarbeid hvor fordelingsnøkkelen er avhengig av innbyggertall. Utover det tilrettelegger kommunen for samarbeid gjennom andre ressurser. I PPT deltar kommunen med både personale og andre fasiliteter som er overdratt til Nannestad, mens de i ØRIK bidrar med administrative ressurser. Orbit Arena har en avdeling i kommunen, men kommunen har som minste aksjonær liten innflytelse økonomisk. Det er rom for politisk styring ettersom

generalforsamlingen må godkjenne årsregnskap og balanse og det er vedtektsfestet at kommunen skal ha et styremedlem i selskapet. I DGI IKS bidrar Hurdal kommune med betydelige økonomiske ressurser og medlemmer i både representantskap og styre.

Hvilken påvirkning har de folkevalgte i Hurdal kommune på representasjon og rekruttering i de interkommunale samarbeidene?

Representasjons- og rekrutteringsmekanismene for tiltakene varierer etter organisering og lovgrunnlag. PPT som vertskommunesamarbeid har i tråd med kml. § 28b ikke noe valgt styringsorgan, men daglig leder og tidligere sjef for PPT i vertskommunen Nannestad er leder for en styringsgruppe som omfatter 4 medlemmer med sentrale posisjoner fra sektoren. Daglig leder for ØRIK er valgt av regionrådet ØRU, etter rådføring med rådmannsforumet i ØRU-kommunene. Der finnes også et innkjøpsråd hvor fagpersoner sitter. Styret for Orbit Arena AS velges av generalforsamlingen, og det er vedtektsfestet at Hurdal kommune som aksjeeier skal ha et medlem i styret. DGI IKS har både representantskap og styre; her sitter kommunens ordfører i representantskapet og rådmannen er styremedlem. Dermed er ikke kommunestyret for noen av disse fire samarbeidene direkte medvirkende i valget av representanter inn i styrende organer, og de er heller ikke representanter inn i styrende organer selv, som et helt bevisst valg fra kommunens side. Den eneste valgmekanismen har man i aksjeselskapet hvor generalforsamlingen velger styret, og hvor det altså er vedtektsfestet at en representant fra Hurdal skal sitte. Samlet kan man konkludere med at kommunen har valgt en forankring i politisk og administrativ ledelse for sine samarbeid. Det er verdt å merke seg at også rådmannen innehar verv.

Når det gjelder beslutninger som tas i disse styrende organene, får politiske og administrative representanter med seg føringer forankret i formannskapet dersom det vurderes som nødvendig. Vedtak fattes i kommunestyret om det foreligger prinsipielle saker som utvidede lånerammer. For samarbeid organisert etter kml. §§ 27 og 28 er kommunestyret ansvarlig for å behandle budsjett, som tilfellet er for PPT. ØRU behandler budsjettet for ØRIK.

Er informasjonsflyten og krav om innsyn og offentlighet ivaretatt i kommunen?

Informasjon, innsyn og åpenhet varierer avhengig av saksfelt og organisering. PPT og ØRIK er samarbeid av ekstern og intern tjenesteytende art på faglig tunge områder som er lite tilgjengelig. Mens ØRIK er en inkorporert del av ØRU er PPT-samarbeidet svært nytt, og det

har derfor ikke vært store muligheter til å påvirke og styre denne fasen ennå. Samarbeidsavtalen er imidlertid svært detaljert, og jevnlig rapporter oversendes kommunen fra styringsgruppen i tiltaket. For ØRIK er det krav om oversendelse av rapporter til både rådmannsutvalget og ØRU, med muntlige orienteringer til administrasjon og rådmenn. Muntlig orientering har foreløpig ikke forekommet i kommunestyret.

De to selskapene er mest synlig både for politikere og øvrige innbyggere, men DGI IKS framstod betydelig åpnere enn Orbit Arena i innhenting av dokumenter fra selskapene. Hurdal kommunestyre mottar årsmelding og – regnskap fra Orbit Arena én gang i året, og utover dette er det ingen rutiner på plass for muntlige orienteringer. DGI IKS er gode på informasjon; de rapporterer hver måned til rådmennene og utvidet ledergruppe i kommunene, og har temadager i hver kommune. ØRIK, Orbit Arena og DGI IKS har egne hjemmesider av varierende kvalitet, der sistnevnte peker seg ut som den mest innholdsrike.

Oppsummert foregår det meste av rapporteringen fra tiltakene til administrasjon eller formannskap, og det er få rutiner på plass for hvordan folkevalgte orienteres utenom halvårsrapporteringer og årsmeldinger. I tiltakenes vedtekter og samarbeidsavtaler er det ingen paragrafer om rapportering og evaluering. Kommunen ønsker imidlertid å etablere en årlig eierskapsdag hvor styrelederne for samtlige samarbeid orienterer om tiltakenes aktiviteter, beslutninger og resultater. En slik dag ble sist organisert da nåværende rådmann i Hurdal var leder av rådmannsutvalget i ØRU, men har siden ikke blitt gjennomført. Inntil videre er muntlige orienteringer noe som blir holdt dersom det etterspørres eller dersom samarbeidene på eget initiativ kommer til kommunestyret for å orientere.

Påvirker eller fastsetter de folkevalgte evaluerings- og kontrollmekanismer for interkommunale samarbeid?

Kommunen har ingen egen eierskapsmelding, men en felles eierskapsmelding og -strategi med regionrådet ØRU skal foreligge før sommeren. Av de fire samarbeidene jeg har undersøkt, er det bare PPT-samarbeidet med Nannestad som har bestemmelser om evaluering som skal skje etter to år. Det må ses i sammenheng med at samarbeidet er nyetablert og at evaluering etter oppstarten er særlig sentralt. Ifølge de folkevalgte informantene er evaluering til en viss grad delegert til formannskap, men i all hovedsak er det kommunens kontrollutvalg og revisjon som håndterer dette. Planen om en eierskapsdag kan i sterkere grad ivareta de folkevalgtes kontroll med evaluering.

Aktørene i Hurdal kommune

I Hurdal kommune intervjuet jeg ordfører, rådmann, en opposisjonspolitiker og en politiker fra posisjon med plass i formannskapet. Erfaringsgrunnlaget varierte fra én til tre perioder, mens rådmannen hadde ti års erfaring fra ulike kommuner. Inntrykket er at kunnskap om organiseringen av interkommunalt samarbeid og lovgrunnlag varierer avhengig av erfaring og posisjon. Ordfører og rådmann har betydelig større innsikt enn de to ordinære kommunestyrepolitikere, og det var forskjeller i kunnskapen til representanten fra posisjonen som også satt i formannskapet og representanten fra opposisjonen som ikke deltok der. Formannskapsmedlemmet hadde bedre kjennskap til ulike organisasjonsformer og mente seg dessuten bedre informert sammenliknet med tidligere perioder uten deltakelse i formannskapet, men følte seg ikke mer sentral i innrammingen av samarbeidene enn eventuelle opposisjonspolitikere.

Når det gjelder innrammingen av og deltakelse i interkommunalt samarbeid understreket opposisjonspolitikeren viktigheten av den forberedende fasen: *«Man må passe på når man utformer avtaler for å sørge for at våre behov blir ivarettatt. Jobben som gjøres der er viktig, at man i forkant nøye tenker i gjennom hva man faktisk setter ut før man gjør det»* (Intervju 26. februar 2013). Ifølge rådmannen kan initiativet til interkommunalt samarbeid komme fra flere nivå, men administrasjonen er sammen med fagpersoner særlig delaktig i utformingen av interkommunalt samarbeid og spesielt i forbindelse med vertskommunesamarbeid: *«Sektor- og kommunalsjefene arbeider fram forslag, deretter fatter vi den endelige beslutningen på hvorvidt vi skal gå videre og kommer med ganske konkrete bestillinger (...) I de nye vertskommunesamarbeidene med Nannestad har jeg vært sentral i utformingsfasen»* (Intervju 11. mars 2013).

Den direkte deltakelsen har man forsøkt å legge til sentrale politikere. Dette valget er gjort fordi det vurderes som mest hensiktsmessig at de som daglig jobber mest med interkommunalt samarbeid er tettest på: *«Vi som jobber med dette her daglig er litt tøffere til å stille de kritiske spørsmålene og se sammenhengene. Som ordfører er du mye tettere på og du representerer kommunestyret på en helt annen måte»* (Intervju 20. februar 2013a). Også administrasjonen ved rådmannen deltar direkte i styrende organ for et interkommunalt samarbeid. Rådmannen påpekte at dette kunne medføre habilitetsproblemer til tider, men at man da lar et annet styremedlem orientere kommunen som stedfortreder. Rådmannen legger til: *«Jeg tror at både rådmenn og kommunestyrepolitikere oppfatter det som viktig at*

administrasjonene som har dette her som noe av sitt viktigste arbeidsverktøy ikke skal være satt helt på sidelinjen» (Intervju 11. mars 2013).

Valget om sentralisert representasjon er dermed svært bevisst, samtidig som ordfører og rådmann aktørene vedgår at det skaper et press på kapasiteten til politisk og administrativ ledelse. Føringer blir lagt i de tilfellene det er ordinære kommunestyrepolitikerne som sitter i styrende organer for interkommunalt samarbeid og behandles i formannskapet:

«Det finnes ingen formaliserte rutiner på det, men vi har særlig dratt det inn i forhold til de selskapene hvor ordføreren ikke sitter som representantskapsmedlem. Vi har vært ekstra påpasselige med å få i gjennom en politisk behandling i formannskapet som skal være styrende. Samtidig er samarbeid basert på konsensus; som eierrepresentant i et representantskap med flere eiere så kan du ikke sitte med bundet mandat på alle mulige saker. Da får du ikke til noe samarbeid» (Intervju 20. februar 2013a).

Generelt opplyser ordfører og rådmann at de får nok informasjon fra samarbeidstiltakene og at det ikke er vanskelig å få orienteringer dersom det oppstår behov. Ordfører mener det fremdeles er stort potensiale i hva det orienteres og rapporteres om, og rådmann ønsker seg fastere kjøreregler med tanke på når samarbeidene sender ut sakspapirer, avholder representantskapsmøte og lignende. Ellers er de i stor grad fornøyd med informasjonsflyten og innsynet. Representanten fra opposisjonen mener at lite informasjon kommer av seg selv: *«Vil du bak kulissene, så er du nødt til å ta kontakt selv og innhente informasjon»* (Intervju 26. februar 2013). Dette understøttes av posisjonspolitikeren, som vedgår at å sitte i formannskapet utgjør en forskjell: *«Du får nok mye mer detaljinformasjon og mye bedre tid til å være forberedt i saker når du sitter i formannskapet, det er det ikke noen tvil om»* (Intervju 20. februar 2013b). Tross dette er også disse informantene fornøyd med rapporteringsmekanismene i samarbeidene og i kommunen.

Når det gjelder evaluering av interkommunalt samarbeid, er dette hovedsakelig ivaretatt av revisjon og kontrollutvalg. Rådmann etterspør imidlertid en mer helhetlig tenkning rundt revisjon: *«I forvaltningsrevisjon så er man ikke alltid så opptatt av økonomi, men mer opptatt av revisjon etter lovens bokstav. Derfor savner jeg en dimensjon ved det meste av tilsyn og selskapskontroll»* (Intervju 11. mars 2013). Med en samlet eierskapsmelding og – strategi for ØRU er det stor tro på at dette vil styrkes.

Alle informantene understreket at deltakelsen i interkommunale samarbeid fungerer uten store problemer. På spørsmål om konflikter i slike samarbeid, ble et selskap likevel nevnt: Øvre Romerike Avfallsselskap (ØRAS) som er et interkommunalt selskap som får tildelt ca. 3 millioner i årlige driftsmidler fra kommunen. Dette selskapet ønsket nylig å utvide lånerammen sin til 90 millioner, langt utenfor kommunens opprinnelige vedtak om låneramme. Årsaken til behovet for utvidede rammer var oppkjøp av leietomten, samt byggingen av en ny skolestue for å spre kunnskap om avfallshåndtering og gjenvinning. Hurdal kommune stilte seg bak tomtekjøpet, men informantene fra kommunen mente at skolestuen hverken var godt nok utredet eller dokumentert, og at saken kom overraskende på. Derfor ba kommunen om tilstrekkelig dokumentasjon, utredning og en utsettelse av saken. I forlengelsen av diskusjonen rundt konflikter i interkommunalt samarbeid, var dessuten informantene i Hurdal bevisste på problematikken rundt sosialiseringprosesser i styrende organer i interkommunalt samarbeid. Ordføreren uttalte eksempelvis at: *«Det er klart det vil være en fare for sosialisering og et skifte av lojalitet. Det er vi oppmerksomme på»*. (Intervju 6. mars 2013a). Informantene understreket at ØRAS-saken var en prinsippsak som måtte tas, og påpekte at dette viser at man har tilstrekkelige mekanismer til å håndtere slike konflikter, også for kommuner som ikke bidrar med de største ressursene.

Oppsummert er styring av interkommunalt samarbeid en tematikk som er høyt oppe på agendaen i Hurdal kommune. Innrammingen av samarbeidene er i stor grad ivaretatt, og her er det sentrale politikere sammen med fagfolk og administrasjon som har størst innflytelse. Når det gjelder representasjonsmekanismer har kommunen valgt å gi disse vervene til politisk ledelse og i noen grad til administrative aktører, og dette bidrar til en samlet håndtering av samarbeidene, men styrker ikke ordinære folkevalgtes informasjon og innsyn i interkommunalt samarbeid. Kommunen har også større potensiale til kontroll og evaluering med interkommunalt samarbeid når eierskapsdag, eierskapsmelding og – strategi på plass.

4.4 Empirisk mangfold

Dette kapittelet har gått i dybden på de tre casekommunenes håndtering av en rekke spesifikke samarbeidstiltak valgt ut på bakgrunn av to kategorier; samarbeid av tjenesteytende eller interessepolitisk karakter, med større eller mindre budsjettmessig omfang. Tabellene gir et svært mangfoldig og detaljert bilde i hver enkelt kommune, derfor vil jeg i det følgende

forsøke å samle trådene, trekke fram de mest sentrale funnene og se på tvers av kommunegrensene for å tydeliggjøre bildet.

5 Analyse

5.1 Kommunenes demokratiske håndtering av interkommunalt samarbeid

Som premiss for den norske kommuneinstitusjonen er det representative demokratiet også premisset for å vurdere hva som er de demokratiske utfordringene med interkommunalt samarbeid og hvordan kommunene håndterer disse. Utfordringene ble det redegjort for i teorikapittelet i denne oppgaven, og der ble også rammeverket tegnet opp for å vurdere hvorvidt kommunens håndtering av interkommunalt samarbeid har en tilstrekkelig demokratisk forankring. I et representativt demokratisyn innebærer dette i korte trekk at de folkevalgte tar beslutningen om utredning og etablering av interkommunalt samarbeid og avgjør hvordan dette skal organiseres etter overordnede mål og vedtekter. Videre må de folkevalgte i det minste medvirke indirekte til utformingen av de økonomiske rammene, påvirke representasjon og rekruttering inn i styrende organer og beslutninger som tas. Til sist er det nødvendig med gode rapporteringsrutiner, innsyn og åpenhet om samarbeidenes aktiviteter, resultater og planer, og de folkevalgte bør dessuten sørge for at samarbeidene jevnlig blir evaluerte. I teorikapittelet ble det skissert opp noen forventninger om hva som kunne tenkes å påvirke styringen og den demokratiske forankringen; organisasjonsmodell, politikkområde, asymmetri, aktørmangfold og kommunestørrelse. Forventningene vil hentes opp igjen i dette kapittelet for å gi svar på om de medfører riktighet for de tre casene.

Jeg har undersøkt håndteringen av interkommunalt samarbeid i tre casekommuner: Eide, Sørumsund og Hurdal. Observasjonspunktene jeg har valgt ut i de tre kommunene har vært av en tjenesteytende og interessepolitisk art hvor flere samarbeid dessuten har hatt en større budsjettmessig relevans. Med henblikk på de løsningene som er valgt, vil jeg nå sammenlikne på tvers av Eide, Sørumsund og Hurdal kommuner.

Påvirker de folkevalgte politiske, organisatoriske og økonomiske rammer for interkommunalt samarbeid?

Kommunestyret er en viktig vedtaksmyndighet i interkommunalt samarbeid for både Eide, Sørumsund og Hurdal kommuner. Det reflekteres i at innrammingen av de tolv samarbeidene jeg har undersøkt i stor grad er ivarettatt. Kommunestyrene har vedtatt utredning av samarbeid,

etablering og valg av organisasjonsmodell, og de aller fleste samarbeidene har samarbeidsavtaler, vedtekter, årsmeldinger og budsjett. Dokumentene inneholder opplysninger de i tråd med aksjeloven, IKS-loven eller kommunelovens §§ 27 og 28 er pliktet til å opplyse om, men mangler opplysninger om konflikthåndtering, rapporterings- og evalueringsrutiner. Ordførerne og rådmennene i de tre kommunene var tydelig på at deres mulighet til å påvirke opplevdes som størst i innrammingsfasen, særlig var det tilfellet for informantene mine i Sørums kommuner. I lys av hvor viktig denne fasen er for kommunenes mulighet til å ivareta lokaldemokratiet og styre interkommunalt samarbeid, er det særlig problematisk at kommunene oppleves som lite opptatt av rammene for konflikthåndtering i konsensussøkende samarbeid. Eide kommune peker seg ut i positiv forstand med vedtekter om tvisteløsning for to av samarbeidene og detaljerte opplysninger om uttreden og oppløsning for de to øvrige. Ingen av de utvalgte samarbeidene Sørums og Hurdal kommuner deltar i har bestemmelser for tvisteløsning. Gjennom intervjuer ble det i alle kommunene gitt eksempler på konflikter i interkommunale samarbeid hvor man etterlyste klarere kjøreregler og i noen tilfeller tydeligere mandat fra kommunene som eiere, noe som tyder på at det faktisk er behov for mer formaliserte rutiner for konfliktløsning. Informantene understreket imidlertid at man hittil har funnet gode løsninger på konflikter gjennom dialog.

De økonomiske rammene er best ivarettatt for samarbeid organisert etter kommunelovens §§ 27 og 28 hvor budsjettene må godkjennes av kommunestyrene. For selskapene er det ingen krav om dette og dermed mindre mulighet for påvirkning og styring av rammene. Minst politisk styring over økonomien har kommunene i aksjeselskapene, hvor muligheten til å påvirke utenfor generalforsamlingen er svært begrenset. En gjennomgang av eierskapsmeldingene til Eide og Sørums kommuner tydeliggjør at selskapsformen ses som mest problematisk (Eide 2013, Sørums 2008). Likevel er kommunestyrerepresentantene jeg snakket med jevnt over fornøyde med de økonomiske rammene, og flere representanter trakk dessuten fram at budsjett og regnskap for selskapene er langt mer oversiktlig og lettere å forholde seg til enn budsjett og regnskap for samarbeid som er innvevet i kommunenes egne budsjett.

De organisatoriske rammene rundt interkommunalt samarbeid er tilstrekkelig ivarettatt ettersom de nødvendige dokumentene stort sett foreligger og beslutning om organisasjonsmodell er forankret hos de folkevalgte. Intervjuene i de tre kommunene viser imidlertid at de folkevalgte har svak kunnskap om organisering av interkommunalt samarbeid,

i tråd med ECONs inntrykk fra den nasjonale kartleggingen i 2006. Det later til at en viktig faktor for kunnskap om organisering er informantens plassering i kommunen. Ordførere og rådmenn i de tre kommunene hadde svært god oversikt over organisering. De to representantene fra posisjonen i henholdsvis Eide og Hurdal kommuner satt begge i formannskapet, mens kommunestyrepolitikere fra Sørums kommun hverken satt i formannskap eller styrende organ for interkommunale samarbeid. De to formannschaftsmedlemmene hadde mye større kunnskap om organisasjonsmodeller enn opposisjonen i kommunene, og den svakeste kunnskapen om organisering av interkommunalt samarbeid fantes hos de to mest uerfarne kommunestyrepolitikere i Sørums kommun. Flere av informantene mente at man får for liten tid på seg før et vedtak om utredning, organisasjonsmodell og etablering må foreligge, og at man ikke rekker å sette seg skikkelig inn i dette.

Det kan derfor se ut til at vedtak om organisasjonsmodell ikke er et særlig informert valg fra de folkevalgte. Dette understøttes av at de folkevalgte i stor grad ser det som administrasjonens rolle å ramme inn de interkommunale samarbeidene, og i alle de tre kommunene er det rådmenn, administrativt ansatte eller sektorsjefer som oftest initierer samarbeidene og utformer avtalene. Deltakelse i utredning og utforming av mål og vedtekter er dessuten lite etterspurt av de folkevalgte. Samarbeidsalternativer utredes på mandat fra kommunestyrene, men kunnskapen de folkevalgte har om alternativene er mangelfulle og i følge rådmennene i kommunene Eide og Sørums kommun er tradisjon ofte utslagsgivende for hvilken organisasjonsmodell man lander på. Valg av organisasjonsmodell er heller ikke noe det redegjøres for i samarbeidsavtaler eller vedtekter. Ettersom innramming er noe politikere i stor grad har delegert til administrasjonen, er initiativ til samarbeid sjelden politisk forankret. Dette hender oftest i situasjoner hvor sentrale aktører som ordfører fronter samarbeid på saksfelt som er særlig synlig i lokale medier og for innbyggere, jf. etableringen av aksjeselskapet Tusten tunnelselskap hvor Eide kommun deltar.

Oppsummert er konklusjonen at de folkevalgte fra de tre kommunene har vedtaksmyndighet i denne viktige styringsfasen av interkommunalt samarbeid, men er lite involvert i innrammingen for øvrig. Måten innrammingen blir ivaretatt på er derfor lite egnet til å bygge bro over den avstanden som er så problematisk i samstyring ut i fra et representativt demokratisyn.

Hvilken påvirkning har de folkevalgte på representasjon og rekruttering i de interkommunale samarbeidene?

Rammene for representasjon og rekruttering er ivarettatt ettersom rekrutterings- og valgmekanismer er på plass for de samarbeidene som etter loven skal ha det, som aksjeselskaper og interkommunale selskaper. For de øvrige samarbeidene avhenger representasjon av faglig tilhørighet eller rollen man har i kommunen ettersom det ikke finnes valgmekanismer for mange av disse samarbeidene, helt i tråd med kommunelovens §§ 27 og 28. Kommunene har i noen tilfeller utformet kvasi-løsninger med valgmekanismer for samarbeid etter kml.§ 27 ettersom disse samarbeidene kan ha styrende organ. Eksempler på dette er revisjonsdistriktet ØRR i Sørums kommun og PPT i Eide kommune; begge med styringsorgan valgt av kommunestyrene.

Når det gjelder de folkevalgtes direkte deltakelse inn i interkommunale styringsorganer eller mer hands-on metastyring, er det dette spørsmålet som i sterkest grad skiller Eide, Sørums og Hurdal kommuner. De to Akershus-kommunene er ytterpunktene; Sørums kommune har valgt en modell med et «lekmannsstyre» hvor man er opptatt av at ordinære kommunestyrepolitikere skal representere kommunen inn i interkommunale styringsorgan med en bevisst policy på at rådmannen ikke skal inneha verv i tilknytning til interkommunalt samarbeid. I Hurdal kommune har man valgt å minimere de ordinære folkevalgtes direkte deltakelse – sentralt plasserte politikere som ordfører og varaordfører representerer kommunen inn i styrende organ og rådmannen i kommunen har dessuten styreverv i et interkommunalt selskap. Eide kommune plasserer seg et sted i midten; rådmannen deltar ikke i interkommunale styringsorgan på grunn av habilitetshensyn, mens øvrig administrasjon og politikere sentralt og mindre sentralt fordeler representasjonsrollen seg i mellom.

I et representativt demokratisystem er det sentralt at de folkevalgte er tett på styringen, og pro-aktiv innflytelse gjennom «lekmannsstyre» som i Sørums kommune er dermed hensiktsmessig for en god demokratisk forankring. Samtidig er det praktiske hensyn å ta; administrasjon og politisk ledelse har interkommunalt samarbeid som et av sine viktigste styringsverktøy i hverdagen og det forventes at de har oversikten og ser sammenhengene. Ettersom mye av innrammingen allerede er delegert til administrative aktører vil det være lite gunstig å parkere disse på sidelinjen i den direkte styringen av samarbeidene, og dette tilsier at også administrativ representasjon kan være nødvendig. Tung administrativ deltakelse inn i samarbeidene vil imidlertid kunne føre til et sterkt press på den administrative kapasiteten til

administrasjon og sentrale politikere; en sentral tematikk både i Eide og Hurdal kommuner som i større grad enn Sørums kommuner har valgt denne løsningen. I denne oppgaven er fokuset hvilken påvirkning de *folkevalgte* har på representasjon og rekruttering, og dette hensynet er best ivarettatt i Sørums kommuner. For at dette skal være en effektiv løsning fordrer det gode mekanismer for rapportering og evaluering mellom alle ledd, i tillegg til gode rutiner for å gi representantene i styrende organ føringer på forhånd.

I både Eide, Sørums og Hurdal kommuner mottar de folkevalgte deltakerne føringer som er vedtatt i formannskapet før de møter i interkommunale styringsorgan. Dette er ikke en formalisert ordning, men en praksis som er svært systematisert i Sørums og som blir gjennomført på betydelig mer vilkårlig grunnlag i de to minste kommunene. Det er altså svært sjelden representantene får med seg vedtak fra kommunestyret inn i besluttsende organ; unntaket er ved budsjettbehandling for samarbeid etter kml. §§ 27 og 28 og i mer prinsipielle saker som utvidelse av låneramme. Behandling av flere saker i kommunestyret ville utvilsomt økt den demokratiske forankringen, men samtidig er dette også et spørsmål om kapasitet og grad av detaljstyring.

Når det gjelder styresammensetningen inn i interkommunale samarbeid er særlig Sørums kommuner opptatt av å ha profesjonaliserte styrer. Dette må ses i sammenheng med saken om Nedre Romerike vannverk, hvor et styre bestående av kun politikere antakelig gjorde at sosialiseringprosessen fikk svært uheldige konsekvenser. Det viktigste her er å ha en god balanse i styrene slik at man har bredt kompetansegrunnlag, med aktører som har politisk erfaring og kjennskap til lokaldemokratiet fra innsiden for å minne styremedlemmer på at de er representanter for folket. Balansen inn i styrene er en vanskelig avveining uten en fasit, men ordfører og rådmann i Sørums var i sterkest grad de aktørene som gav uttrykk for en bevisst holdning til denne problematikken. Intervjuene i Eide og Hurdal kommuner tilkjennegav en langt mindre tydelig tilnærming til dette.

Rammene for representasjon og rekruttering i samarbeidsavtaler og vedtekter er lik i de tre kommunene, men den direkte deltakelsen inn i styrende organ er altså det forankringspunktet som i størst grad skiller de tre casene. Diskusjonen om grad av detaljstyring og hvilke deltakere som bør sitte i styrende organer, handler om hva det samarbeides om og hva som er formålet med samarbeidet. Setter man ut en tjeneste til et aksjeselskap er det nettopp fordi man blant annet ser det hensiktsmessig med mindre detaljstyring. Det understreker atter en

gang nødvendigheten av at de folkevalgte involveres i disse avveiningene under innramming og etablering av interkommunalt samarbeid.

Er informasjonsflyten og krav om innsyn og offentlighet ivaretatt i de interkommunale samarbeidene?

Hovedvekten av rapporteringen foregår for selskapene gjennom årsmelding, regnskap og generalforsamling, for samarbeid etter kml. §§ 27 og 28 gjennom halvårsrapporter/tertialrapporter, årsrapport og -regnskap. Rapportene når ikke alltid kommunestyrene. Dette gjelder for samtlige tre kommuner. Med tanke på at de folkevalgte i Sørums kommuner i sterkest grad er involvert i den direkte styringen av interkommunalt samarbeid, er det nærliggende å tro at de er best informert også. Det er ikke tilfellet; Sammenliknet med Eide og Hurdal kommuner var gapet mellom informantene jeg intervjuet i Sørums kommuner mye større på spørsmål om hvilke rapporteringsmekanismer som fantes. Et eksempel på det er kommunens eierskapsdag; denne dagen er etablert, men er ikke godt innarbeidet i de folkevalgtes bevissthet. Det er nødvendig å understreke at de to folkevalgte jeg snakket med i kommunen var ferske representanter uten verv i interkommunale samarbeid eller formannskap, men ettersom «lekmannsstyret» er noe kommunen vektlegger tungt er den manglende kjennskapen til et så viktig rapporterings- og evalueringsverktøy problematisk, jf. forankringen i det representative demokratiet. Her ligger det uansett en tydelig kommunikasjonsutfordring mellom samarbeidstiltakenes styringsorgan, administrasjon, formannskap og kommunestyre, men også et stort potensial for mer deliberativ innflytelse. I de to minste kommunene ønsket man å få på plass en slik eierskapsdag og var åpen om at man hadde et stort forbedringspotensial til å systematisere rapporteringen. Dette var det bred enighet om både blant administrasjon, ledelse og folkevalgte.

Det bør påpekes at det er en fin balanse mellom over- og underrapportering; for mye informasjon kan være en effektiv måte å gjemme bort informasjon. I Eide og i Hurdal kommuner var informantene dessuten opptatte av for sen rapportering. Årsaken til at dette ikke ble tatt opp i Sørums kommuner handler om at man bedre har koordinert rutine og fastsatt når interkommunale styringsorgan skal ha møter og skal avlegge rapporter, slik at man har god tid til å behandle saker i formannskap eller kommunestyre i forkant. Hva som er tilstrekkelig med informasjon avhenger dessuten av hvor man sitter og hva det rapporteres om, noe flere informanter sentralt og mindre sentralt påpekte. Dette ble særlig diskutert med

tanke på muntlige orienteringer; Om det orienteres om det samme som man kan lese seg til i årsrapporter eller – regnskap er slike orienteringer lite hensiktsmessige. Tiltaket med en egen eierskapsdag i Sørumsdal og planlegging av dette i Hurdal og i formannskapet i Eide er i utgangspunktet positiv, men inntrykket er at dette forumet pr. i dag i liten grad er forum for å drive *styring og påvirkning* av samarbeidene. Snarere får man muntlig informasjon om svært generelle resultater og mål, mindre om detaljerte virksomhetsplaner for framtiden.

For å vurdere innsyn og åpenhet i interkommunale samarbeid må man skille mellom innsyn og offentlighet for innbyggere og for kommunenes politikere. For innbyggerne er det ingen tvil om at selskapene med markedsføring, egne hjemmesider og svært synlige, avgrensede saksfelt på mange måter er lettere å forholde og henvende seg til, men innsynet later ikke til å være bedre av den grunn. Vanskelighetene med å skaffe nødvendige dokumenter illustrerer dette; Aksjeselskapene Norasone og Orbit Arena visste seg å være lite villige til å oversende egne budsjetter, og det var en møysommelig prosess å få tilgang til andre offentlige dokumenter. Det er ingen grunn til å tro at det vil være lettere for kommunens egne innbyggere å få innsyn i disse dokumentene. Henvendelser direkte til kommunene og de spesifikke samarbeidene tok lang tid i Sørumsdal og Hurdal kommuner, mens Eide kommune var svært behjelpelig med å skaffe nødvendige dokumenter og formidle kontaktinformasjon. Når det gjelder samarbeidene organisert etter kml. §§ 27 og 28 hadde disse ofte en intern tjenesteytende karakter på saksfelt innbyggere bryr seg lite om. I intervju med informantene ble det oppgitt at innbyggerne vesentlig sjeldnere tok kontakt for innsyn i slike samarbeid. Det er likevel vanskelig å si noe om hvor åpne eller lukkede disse samarbeidene er ettersom jeg ikke har intervjuet innbyggere i kommunene. At selskapene er mer synlige for innbyggerne gjør trolig likevel terskelen lavere for å ta kontakt med disse interkommunale tiltakene, og fra et deltakerdemokratisk ståsted er dette en positiv konsekvens av denne måten å organisere interkommunal virksomhet på.

Innsynet til de folkevalgte avhenger av kommunestyrepolitikeres eget initiativ og posisjon i alle de tre kommunene. Særlig opposisjonspolitikere og de som ikke er medlem i formannskap etterspurte større innsyn, og dette var en problematikk som både ordførere og rådmenn kjente til i alle kommunene. Kommunestyrepolitikere virker å være bemerkelsesverdig lite interessert i innsyn i samarbeid som driver med intern tjenesteyting, i det de anser at slike – ofte administrative eller teknisk kompliserte – samarbeid i hovedsak er administrasjonens ansvar. Ettersom de folkevalgte sjelden ber om mer informasjon enn det de

mottar gjennom rapporter og årsmeldinger er det vanskelig å si noe om innsynet er godt nok, men de tre rådmennene var alle inne på at de folkevalgte tidvis glemmer sin rolle i oppfølgingen av samarbeid som ikke er så synlige. Interessen rundt selskapene som driver med ekstern tjenesteyting eller interessepolitikk er større. Tross det er ikke innsynet bedre. Her er konfliktene rundt avfallsselskapene ØRAS i Hurdal og RIR i Eide illustrerende, selv om disse konfliktene i følge informantene ble «fanget opp» i tide. Begge konfliktene handlet om behovet for bedre dokumentasjon og innsyn på et tidligere tidspunkt i prosessen, og er i så måte gode eksempler på denne problematikken. For å kunne være gode strateger og drive metastyring må man ha god nok informasjon om hva som foregår.

Påvirker eller fastsetter de folkevalgte evaluerings- og kontrollmekanismer for interkommunale samarbeid?

Evaluering og kontroll er et forankringspunkt som i større grad skiller kommunene. Felles for de tre er imidlertid at evaluering av samarbeid i hovedsak blir utført gjennom regnskaps- og forvaltningsrevisjon og av kontrollutvalgene i kommunene. Dette er krav som må oppfylles i henhold til kml. §§ 27 og 28, aksjeloven og loven om IKS. Blant informantene jeg intervjuet hadde én politiker tidligere erfaring fra kontrollutvalget, men kjente ikke til noen systematisk evaluering av interkommunalt samarbeid der. Kommunene virker generelt å være lite opptatt av tilbakeføring av resultatene fra evaluering og revisjon.

Når det gjelder kommunestyrenes egne tiltak, har Sørums kommunestyre eget eierskapssekretariat og eierskapsdag og er derfor den kommunen som best ivaretar dette kriteriet. Hurdal kommune planlegger å etablere eierskapsdag, og formannskapet i Eide skal i løpet av 2013 evaluere kommunens eierskap i interkommunale samarbeid. Med et representativt demokratisyn burde denne ideelt sett hatt større forankring i kommunestyret, men det avhenger av hvordan kommunestyret orienteres om resultatene av evalueringen. Evaluering har særlig blitt en del av dagsordenen i Eide kommune etter Vinsand-rapporten, som tidligere er omtalt, og flere av informantene mine i kommunen fortalte at det var stor forbauselse i kommunestyret da denne rapporten tallfestet hvor mange samarbeid kommunen faktisk er med i. Rapporten og arbeidet i kjølvannet av denne har ført til at informantene i Eide har god oversikt i hvilke og hvor mange samarbeid kommunen deltar i, i mye større grad enn hva tilfellet er for aktørene i de to Akershus-kommunene. En faktor som dessuten gjør det lettere å

holde oversikten, er en svært detaljert eierskapsmelding. Sørums kommuner har også en informativ og god eierskapsmelding, mens Hurdal kommune mangler egen eierskapsmelding.

Ellers later det til at de ordinære kommunestyrepolitikerne har en holdning om at det er administrasjonen som bør igangsette og gjennomføre evalueringer, og at dette er noe som i svært liten grad er deres egen oppgave, selv om de fastholder at de som folkevalgte har det overordnede ansvaret. Dette er kanskje ikke så rart ettersom interkommunalt samarbeid ofte handler om å sette ut kompetanse til et høyere nivå; til samarbeidet. Resultatet kan derfor bli at man tar avgjørelser om og evaluerer saker man ikke lenger har nødvendig kompetanse på, hverken i administrasjon eller kommunestyre. I kombinasjon med det faktum at informantene later til å ha svake kunnskaper om hva kontrollutvalget gjør, er derfor konklusjonen at kommunene kan bli betraktelig bedre på evaluering og kontroll, i tråd med ECON sine funn i kartleggingen fra 2006. Ettersom folkevalgte i et konkurransedemokrati er avhengig av å opprettholde oppslutning og legitimitet, er det særlig viktig å kontrollere og evaluere virksomhet som ikke ligger direkte under den kommunale tjenesteytingen. Eide og Sørums kommuner har i sterkest grad en tilstrekkelig håndtering av dette.

Følger deltakerne i interkommunale samarbeid demokratiske normer og spilleregler?

Dette spørsmålet var også del av det opprinnelige rammeverket, men siden jeg ikke har snakket med de som deltar direkte i de interkommunale samarbeidene, og ettersom spørsmålene mine i liten grad var operasjonaliserte for å innhente data om dette, er det vanskelig å komme frem til noen entydig konklusjon. Inntrykket jeg fikk fra de kommunale aktørene jeg snakket med var likevel at de var fornøyde med samarbeidsklimaet i tiltakene, og at aktørene viste hverandre stor gjensidig respekt og tillit. Informantene understreket at konfliktsituasjonene som ble diskutert var unntak og lot seg løse gjennom dialog. Konflikten mellom innkjøpssamarbeidet på Nedre Romerike og lokale leverandører viser at det er stor vilje til å lytte til relevante og berørte parter, og dette er noe det ser ut til at alle kommunene tilrettelegger for. Som jeg tidligere har vært inne på er imidlertid mangelen på konflikthåndteringsrutiner særlig bekymringsverdig. Dette burde være sterkere ivare tatt for å holde nettverksstyringen i sjakk.

Tabell 6: Analyseskjema

	KOMMUNE		
FORANKRINGSSPM.	EIDE	SØRUM	HURDAL
INNRAMMING	Kommunestyret vedtar utredning og etablering, folkevalgte lite delaktige i utformingen. Best på konflikthåndtering.	Kommunestyret vedtar utredning og etablering, folkevalgte lite delaktige i utformingen.	Kommunestyret vedtar utredning og etablering, folkevalgte lite delaktig i utformingen.
ASYMMETRI	Deltar med ressurser i 3 av 4 samarbeid. Mest asymmetrisk i de to selskapene.	Sørums en viktig bidragsyter i alle samarbeidene. Aksjeselskapet mest asymmetrisk.	Deltar med ressurser i alle samarbeid, ofte minste økonomiske aktør.
REPRESENTASJON OG REKRUTTERING	Valgmekanismer ivaretatt. Blandet representasjon. Rådmann ingen verv, profesjonaliserte styrer. Systematiske føringer fra formannskap.	Valgmekanismer ivaretatt. «Lekmannsstyre». Rådmann ingen verv. Vilkaarlige føringer fra formannskap.	Valgmekanismer ivaretatt. Sentral representasjon. Rådmann har verv. Vilkaarlige føringer fra formannskap.
INFO/ RAPPORTERING	IKS, §§ 27 og 28-samarbeid best på rapportering, selskapene best til å orientere media og innbyggere. Eierskapsdag i formannskap.	IKS, §§ 27 og 28-samarbeid best på rapportering, selskapene best på kontakt med innbyggere og media, men ikke bedre innsyn. Eierskapsdag i kommunestyret-må kommuniseres bedre.	§§ 27 og 28-samarbeid best på rapportering, selskaper best på kontakt med innbyggere og media, men ikke bedre innsyn. Ingen eierskapsdag eller eiermelding.
EVALUERING OG KONTROLL	Overlatt til kontrollutvalg og regnskapsrevisjon uten gode rutiner for tilbakeføring av informasjon til de folkevalgte.	Eiersekretariatet følger opp samarbeidene, samt kontrollutvalg og revisjon. Ikke rutiner for tilbakeføring til de folkevalgte.	Overlatt til kontrollutvalg og revisjon og ØRU, uten gode rutiner for tilbakeføring av informasjon til de folkevalgte.
SAMLET FORANKRING	God. Svak kontroll med utforming og evaluering.	God. Svak på kommunikasjon om organisering, utforming og evaluering.	God. Svak kontroll med representasjon, infoflyt og evaluering.

5.2 Hvilke faktorer påvirker den demokratiske forankringen?

Organisasjonsmodell

Forventningen om at valg av organisasjonsmodell virker inn på kommunenes styring og forankring av interkommunalt samarbeid i det representative demokratiet ble gjennom analyse av dokumenter og intervju bekreftet. Styringsrommet til de folkevalgte er dårligere i aksjeselskapene, mens samarbeid etter kommunelovens § 28 er godt forankret i det representative demokratiet foruten kriteriet om folkevalgtes påvirkning på rekruttering og representasjon i styrende organ. Om man studerer forankringsskjemaene for de tre casekommunene avdekkes det et klart mønster i alle de tre kommunene hvor den demokratiske kontrollen er tilfredsstillende for de interkommunale selskapene (IKS) og vertskommunesamarbeidene organisert etter kommunelovens § 28b. At de tre interkommunale selskapene som ble studert hadde en tilfredsstillende demokratisk forankring betyr imidlertid ikke at IKS som organisasjonsform er uproblematisk. Det er konfliktene rundt avfallsselskapene RIR og ØRAS eksempler på. I begge tilfeller ble det pekt på manglende dokumentasjon og innsyn, et problem som nettopp handler om den fristilling fra direkte politisk styring som opprettelsen av et interkommunalt selskap i praksis innebærer. Et paradoks som ble tydelig i intervjuene med sentrale politikere var at disse i flere sammenhenger likevel mente denne selskapsformen kunne være en måte å *sikre politisk styring* og større effektivitet, ettersom kommunene deltar direkte i selskapenes representantskap. Som Røiseland og Vabo peker på i sammenligningen av norske og finske kommuner, er representasjonen i styrende organer i Norge ofte forbeholdt sentralt plasserte politikere (Røiseland og Vabo 2012: 55). Selskapsformen *kan* altså gi god politisk styring gjennom direkte deltakelse, men det er viktig å understreke at interkommunale selskaper oftest gir gode vilkår for *sentralisert styring* og ikke nødvendigvis styring som er forankret hos ordinære folkevalgte.

Gjennomgangen av de tolv tiltakene viser videre at den demokratiske forankringen er betydelig svakere for aksjeselskapene og, noe overraskende, for samarbeidene etter kml. § 27, som både i Sørumsund (ØRR) og Hurdal kommuner (ØRIK) har resultert i uklare kvasi-løsninger hvor ansvarskjeden er uklar og avstanden til de folkevalgte stor. Kommunelovens § 27 åpner for slike kvasi-løsninger, og disse representerer en stor demokratisk utfordring ettersom

kunnskapen om organisering av interkommunalt samarbeid i utgangspunktet er svak hos de folkevalgte og organisasjonsmodell dessuten ofte blir valgt på bakgrunn av tradisjoner. Hvilke fordeler og ulemper som hefter ved de enkelte modellene blir ikke tydeligere når de røres sammen, og uklare ansvarskjeder og større avstand svekker de folkevalgtes vilkår til å foreta et informert valg.

Politikkområde

Politikerne har en høyere terskel for å blande seg inn i styringen av samarbeidstiltak av en intern tjenesteytende karakter, i tråd med antakelsen. Slike samarbeid krever ofte detalj- og fagkunnskap, og politikerne vegrer seg sterkt for å detaljstyre disse. En viktig komponent i dette bildet er at samtlige aktører i casekommunene gav uttrykk for svært stor tillit til egen administrasjon og stoler på at de utøver den daglige styringen i interkommunale samarbeid, slik de også gjør med svært mye kommunal tjenesteyting. De folkevalgte er betraktelig mer interessert i samarbeid av ekstern tjenesteytende karakter og interessepolitisk art, ettersom begge disse kategoriene vanligvis får større oppmerksomhet fra media og innbyggere. Om de i større grad lykkes med styringen av disse samarbeidene er en helt annen sak. Antakelsen blir derfor bare delvis bekreftet. Det aller største skillet går på hvilke samarbeid som utgjør en stor andel av kommunenes budsjett. Tiltak av stor budsjettmessig relevans blir fulgt tett opp av både administrasjon og folkevalgte representanter. Det later til at de folkevalgte er mer påpasselig med å ivareta sin egen rolle som representanter for folket i samarbeid hvor det økonomiske ansvaret er tydeliggjort. Det er altså ikke nødvendigvis rommet for styring som er mer begrenset innenfor intern tjenesteyting, men politikernes interesse for og forståelse av egen rolle i tilknytning til disse tiltakene. I praksis medfører dette at styringen med de interne stab-støtte funksjonene sett fra et representativt demokratisyn ikke nødvendigvis er særlig mye bedre enn for samarbeid innenfor ekstern tjenesteyting eller interessepolitikk, som oftere er organisert i selskaper og som man dermed skulle anta var svakere forankret i det representative demokratiet. Utfordringene som hefter ved organisasjonsmodell og politikkområde er derfor tett knyttet sammen.

Asymmetri

Antakelsen om at skjev ressursfordeling kan vanskeliggjøre styring av interkommunalt samarbeid har ikke funnet sterk støtte i denne studien. Datamaterialet viser ikke større styringsutfordringer og hyppigere konflikter i skjeve samarbeid, og dette er spørsmål som i

følge mine informanter blir ryddet av veien i innrammingsfasen. Økonomisk er innbetalinger svært ofte avhengig av folketall og er et fordelingsprinsipp det er lett å godta, men særlig aktørene i Eide og Hurdal kommuner pekte på at de store ikke alltid var flinke til å være rause. Samtidig er de små kommunene svært oppmerksomme på at premissene for deltakelse ikke nødvendigvis er de samme, og at de store fint kan klare seg på egenhånd. Derfor har man forståelse for at man som den minste bidragsyteren ikke alltid har like stor innflytelse. Manglende mekanismer for konflikthåndtering er likevel en risiko som blir tydeliggjort i svært asymmetriske samarbeid.

Aktørmangfold

Antallet deltakere i samarbeidstiltakene spiller utvilsomt inn på muligheten for styring og demokratisk forankring. Informantene mine hevdet at jo flere kommuner som deltar, jo mer setter man det representative demokratiet på spill. Med flere aktører blir terskelen for å gjøre endringer betraktelig mye større, særlig der endringer er avhengig av likelydende vedtak i alle kommunestyrene. Minste motstands vei, å forholde seg rolig, blir derfor ofte løsningen. ØRAS-saken i Hurdal illustrerer dette; Informantene i kommunen la ikke skjul på at det hadde vært tøft å ta avgjørelsen om å sette seg på bakbena i saken med ØRAS IKS, ikke bare fordi man var den lille kommunen som, ifølge lokalavisen Eidsvoll Ullensaker blad, ikke burde kunne bremse samarbeidet, men også fordi det utvilsomt ville være lettere å holde seg i ro og sørge for godt samarbeidsklima heller enn å søke likelydende vedtak i et utall kommunestyrer gjennom en svært langtekkelig prosess (Intervju 20. februar 2013b). Samtidig understreket aktørene fra Hurdal at det var nødvendig å ta denne konflikten på prinsipielt grunnlag for å vise at den dokumentasjonen som ble framlagt slett ikke var holdbar, men også for å markere at de minste deltakerne i interkommunalt samarbeid har vilje og mulighet til å påvirke. Et annet eksempel er saken med Nedre Romerike vannverk hvor man i følge rådmannen i Sørumsund fortsatt ikke er helt enige om rammene rundt tilbakebetalingen til innbyggerne. Jo flere deltakerkommuner, jo høyere blir terskelen for å gjøre endringer eller å ta konflikter, og jo større er sannsynligheten for at man holder seg i ro selv om man ikke er helt fornøyd med resultatet. Tidsaspektet og antallet deltakere kan derfor være en hindring i styringen og den demokratiske forankringen til samarbeidene.

Kommunestørrelse

Intervjuene gav få indikasjoner på at *innbyggertall* virker inn på den demokratiske styringen av interkommunalt samarbeid i de tre casekommunene mine. Riktignok gav både ordførere og rådmennene i Eide og Hurdal kommuner i større grad enn ordfører og rådmann i Sørum kommune uttrykk for at kapasiteten deres var presset, men dette skyldes trolig valg disse kommunene har gjort med tanke på representasjon og direkte deltakelse inn i samarbeidene. I motsetning til Sørum har de disse kommunene i stor grad valgt å la seg representere av sentrale politikere eller av administrasjon, og det er klart dette påvirker kapasiteten disse aktørene har til å styre med kommunalt og interkommunalt samarbeid på et overordnet nivå. Sørum har frigjort noe av ledelsens tid og kapasitet gjennom å praktisere et lekmannsstyre hvor ordinære kommunestyrepolitikere i stor grad sitter i representantskap, mens man i Hurdal har valgt å gjøre det motsatte gjennom å begrense antallet «perifere folkevalgte» i styrende organer. Eide kommune har valgt en forankring i lekmannsstyre og i politisk toppledelse og har dessuten en betydelig administrativ forankring inn i styrende organer. Som både aktørene i Eide og Hurdal kommuner var inne på, er imidlertid en administrativ forankring både en effektiv og praktisk måte å utøve styring på, og effektiv styring kan kanskje kompensere for de folkevalgtes avstand til tiltakene. Aktørene i de tre kommunene hevdet at potensialet for styring var like stort for små som store kommuner, men mente at man i små kommuner ikke har like stor mulighet til å velge bort deltakelse i interkommunalt samarbeid sammenliknet med større kommuner, noe som i seg selv kan ses som en trussel for lokaldemokratiet. Lite har likevel underbygget antakelsen om at kommunestørrelse spiller inn på styringen og de demokratiske utfordringene med interkommunalt samarbeid.

5.1 Oppsummering

Kommunestyret er en institusjon med sterk vedtaksmyndighet også innenfor interkommunalt samarbeid. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål om hvor informert denne vedtaksmyndigheten er. Kunnskapsnivået om interkommunalt samarbeid er svakt hos de ordinære folkevalgte, og disse er i stor grad prisgitt egen administrasjon og sentrale politikere. Tross at mye av den ordinære kommunale tjenesteytingen i utgangspunktet er delegert til kommuneadministrasjonen, er det liten tvil om at alle former for interkommunalt samarbeid for de folkevalgte medfører mindre direkte påvirkning og deltakelse etter at vedtak om

politiske, økonomiske og organisatoriske rammer er gjort, og problemet er som antatt størst i styringen av selskapene.

Gjennom intervjuene ble jeg likevel oppmerksom på en mulig gevinst ved denne måten å organisere på; et par informanter hevdet at selskapsmodellen i noen tilfeller har ført til bredere folkelig deltakelse, fordi tjenestene blir tydeligere for velgerne når det blir skilt ut som egne selskaper som bevisst jobber med markedsføring og omdømmebygging. Alle selskapene som ble undersøkt skåret godt på synlighet, og kommunestyrerepresentantene jeg intervjuet var i større grad fortrolige med aksjeselskap og interkommunale selskaper enn øvrige samarbeidsformer. Flere av mine informanter antydte at innbyggerne ofte henvender seg direkte til selskapene i forbindelse med spørsmål om virksomheten, og at det dermed øker innbyggernes muligheter for direkte påvirkning når man ikke må utøve innflytelse via folkevalgte. Samtidig svekker det innsynet til de som skal representere innbyggerne, og økt folkelig deltakelse gir ikke nødvendigvis innbyggerne bedre innsyn, som arbeidet med å skaffe dokumenter fra selskapene synliggjorde. Bedre innbyggerkontakt kan føre til noe bedre demokratisk forankring sett fra et deltakerdemokratisk perspektiv, men medfører samtidig altså en gråsone hvor politikerne ikke fanger opp innbyggernes preferanser innenfor saksområdet og således svekker det representative demokratiet som kommuneinstitusjonen bygger på. Selv om avstanden mellom innbygger og tjeneste reduseres vil ikke nødvendigvis ansvarslinjene tydeliggjøres.

Studien viser at det finnes muligheter for politisk styring og demokratisk kontroll i alle de former for interkommunalt samarbeid som har blitt studert, og at kommunene gjør mye for å håndtere demokratiutfordringene. Dette avhenger likevel i for stor grad av posisjon i kommunen og hvor mye initiativ og interesse de folkevalgte selv utviser. I lovgrunnlaget de ulike interkommunale samarbeidene bygger på finnes mekanismer for tettere styring og demokratisk forankring, og det er derfor opp til kommunene selv å gjøre noe med manglende kunnskap om organisering, styrke folkevalgt deltakelse, bedre kommunikasjonsflyt og kunnskap om evaluering.

Tross norske kommuners arbeid for å styrke generalistpolitikeren de siste tiårene, er den økende fragmenteringen som følger av interkommunalt samarbeid en faktor som svekker helhetstenkningen og derfor truer de folkevalgtes generalistkompetanse. I de tre casene ser det også ut til at modellen med svært spesifikke innstillingsutvalg i kommunene har bidratt til dette. Paradoksalt nok ser det ut til at interkommunalt samarbeid fører til flere B-politikere, i

Sørensen og Torfings terminologi, stikk i strid med hensikten (2005:203). Kommunestyrerepresentantene har mange hensyn som skal veies opp mot hverandre, men gjennom å skille ut stadig flere virksomhetsområder og gjøre representantenes engasjement bundet av hvilket innstillingsutvalg man sitter i, gjør man det stadig vanskeligere for de folkevalgte å se helheten og vurdere ulike saksfelt opp mot hverandre. Da hjelper det ikke stort at bedriftsbudsjetter for aksjeselskaper er mer oversiktlig og lettere å lese enn kommunebudsjettet. Mye virksomhet som skilles ut er i innvevd i annen kommunal virksomhet, det gjelder selv et så avgrenset saksfelt som brann- og redningstjenesten. Større helhetstenkning er med andre ord helt sentralt for en bedre demokratisk forankring av interkommunalt samarbeid, og ble da også særlig etterspurt hos de tre kommunenes rådmenn som i praksis har oversikten og ansvaret for oppfølgingen av interkommunalt samarbeid. Dette er det som representerer den største utfordringen for lokaldemokratiet.

Det er nødvendig å påpeke at interkommunalt samarbeid ikke utgjør en særlig stor andel av den samlede kommunale virksomheten for noen av kommunene, selv i Eide kommune som inngår i ca. 50 slike samarbeid. Det er også sentralt å understreke at folkevalgte heller ikke i alminnelig kommunal tjenesteyting alltid er like tett på styringen; administrasjonen iverksetter også kommunale tjenester og er slik en del av den ordinære kommunale styringskjeden. De folkevalgtes styring med kommunal virksomhet er altså ikke nødvendigvis tettere enn den er med interkommunalt samarbeid. For både Eide og Hurdal kommuner er det budsjettmessige omfanget av alt interkommunalt samarbeid på 5 %, mens dette ikke er tallfestet for Sørums kommuner. Kommunestyrene har derfor direkte kontroll med ca. 95 % av egne driftsutgifter. Rammene er i stor grad til stede for at kommunene skal kunne ha god styring med tiltakene, og ved de ulike organisasjonsmodellene hefter det fordeler og ulemper avhengig av hva man samarbeider om og med hvem. For at fordelene ved de ulike modellene skal komme til sin rett forutsetter det imidlertid bedre kunnskap om modellene hos de folkevalgte, direkte deltakelse i innrammingen av samarbeid, bedre kommunikasjon mellom de involverte aktørene og tettere oppfølging av evaluering av tiltakene. Ettersom interkommunalt samarbeid stadig brer om seg, må man dessuten spørre seg hvilke konsekvenser det får når det budsjettmessige omfanget blir større.

Fra et representativt demokratisyn er det ingen tvil om at interkommunalt samarbeid utfordrer lokaldemokratiet. Et viktig spørsmål er derfor hvorvidt fordelene som bor i slik samstyring veier opp for ulempene, jf. diskusjonen om de fire verdiene kommunen er tuftet på:

demokrati, frihet, effektivitet og likhet. Da informantene i denne studien ble spurt om fordeler og ulemper som hefter ved interkommunalt samarbeid var samtlige informanter i casekommunene svært tydelig på de potensielle gevinstene; bedre kvalitet, større fagmiljø, robusthet, økt effektivitet og kostnadsbesparing var gjennomgangstonen. Det var betraktelig vanskeligere for informantene å sette fingeren på de demokratiske utfordringene ved denne måten å organisere kommunal tjenesteyting og utvikling på. For å kunne argumentere for at økt effektivitet og bedre kvalitet gir tilstrekkelig demokratisk forankring fordrer det at de kommunale aktørene vet hva de negative følgene av ulike typer interkommunalt samarbeid kan være. Deler av forklaringen på at ulempene blir underkommunisert kan ligge i kommunestrukturdebatten. I utgangspunktet er interkommunalt samarbeid frivillig, men ettersom en rekke av oppgavene det samarbeides om er statlig pålagte oppgaver vil ofte samarbeid inngås som et alternativ til kommunesammenslutning. Interkommunalt samarbeid blir samtidig også brukt som et argument av de som ønsker sammenslutninger. Paradokset er altså at interkommunalt samarbeid støtter opp under både tilhengerne og motstandernes interesser. Ønsker man å beholde dagens kommunestruktur hevder man at den beste måten å gjøre dette på er å sikre godt interkommunalt samarbeid. Ønsker en strukturendring argumenterer man for at interkommunalt samarbeid er en utmerket og gradvis måte å endre holdningene til kommunesammenslutning. At begge partene bruker dette som et godt argument for sitt syn bidrar kanskje til at debatten om kommunestruktur er så fastlåst som den er.

Avslutningsvis kan det slås fast at interkommunalt samarbeid ikke er en uproblematisk måte å organisere kommune-Norge på, men som denne studien belyser finnes det mekanismer for å ivareta lokaldemokratiet i samstyring, og disse virkemidlene vil kunne bli mer effektive gitt bedre kunnskap om interkommunalt samarbeid hos de folkevalgte.

6 Funn, implikasjoner og veien videre

6.1 Funn

I oppgaven har jeg identifisert demokratiske utfordringer med interkommunalt samarbeid, hvordan kommunene håndterer disse og hvilke faktorer som potensielt virker inn på den demokratiske forankringen og styringen med samarbeidene. Tolv samarbeidstiltak i tre casekommuner har blitt nærmere undersøkt gjennom dokumentstudier og intervju. Casekommunene ble valgt ut på bakgrunn av kommunestørrelse, geografisk variasjon og tilgjengelig forskning. Tiltakene var enten av tjenesteytende eller interessepolitisk art hvor flere samarbeid dessuten hadde budsjettmessig relevans. De demokratiske utfordringene med interkommunalt samarbeid ble belyst gjennom bruk av demokratiteori og governance-litteratur, og kommunenes håndtering av tiltakene ble vurdert innenfor et normativt rammeverk etablert av governance-teoretikerne Sørensen og Torfing (2005, 2009) og bearbeidet av Røiseland og Vabo (2012). De demokratiske utfordringene som problemstillingen spurte etter er i hovedsak en økt avstand mellom innbyggere, folkevalgte og tjenesteyting, og i tillegg er den begrensede retten til innsyn og informasjon sammen med svak kontroll på evaluering problematisk. Kritisk er også manglende verktøy for å håndtere konflikter i slike samarbeid fundert på forhandling og dialog og dette har konsekvenser for kommunenes styringsrom. Kommunene gjør likevel en del for å håndtere de demokratiske utfordringene; Kommunestyret er fortsatt en viktig vedtaksmyndighet i innrammingen av interkommunale samarbeid. Rammene for representasjon og rekruttering er også ivaretatt, selv om disse i praksis gir svært forskjellig utslag i de tre casekommunene. Rapportering, innsyn og synlighet er svært avhengig av eget initiativ og hvilken posisjon man har i kommunen, men mekanismer finnes for å utbedre dette. Det mest kritiske i kommunenes håndtering og styring av interkommunalt samarbeid er svake kunnskaper om organisering hos de folkevalgte og svak kunnskap om kontroll- og evalueringsrutiner hvor de folkevalgte spiller en særlig liten rolle.

Med bakgrunn i litteraturen på området utarbeidet jeg fem forventinger til faktorer som kunne tenkes å påvirke kommunenes arbeid med den demokratiske forankringen og styringen av interkommunalt samarbeid. Datamaterialet fant støtte for tre av disse antakelsene. Valg av organisasjonsmodell påvirker hvilke demokratiske utfordringer man må håndtere i arbeidet

med styringen av interkommunalt samarbeid og henger sammen med hvilket politikkområde man samarbeider om. Politikerne er vesentlig mindre interessert i den demokratiske forankringen og styringen av interkommunale samarbeid som driver med intern tjenesteyting av en mindre synlig karakter. Det er ikke dermed sagt at styringspotensialet er mindre for disse samarbeidene. Til sist viser det seg at størrelsen på samarbeidene spiller inn; mange deltakere etablerer en høy terskel for å gjøre endringer og kan føre til en svært tidkrevende prosess. Det man kan slå fast, er at det er forskjeller i håndteringen og den demokratiske forankringen til samarbeid av tjenesteytende og interessepolitisk art og at dette har sammenheng med både organisasjonsmodell og politikkområde som dessuten påvirker hverandre.

6.2 Implikasjoner av metodevalg

Metodologiske avveininger som er gjort har hatt konsekvenser for funnene. I den sammenheng er det særlig relevant å drøfte utvelgingen av enheter i denne casestudien. Grunnlaget for valg av casekommuner har allerede blitt grundig drøftet, men valg av observasjonspunkter kan kritiseres. De tjenesteytende samarbeidene som ble valgt var svært like på tvers av de tre kommunene, de interessepolitiske samarbeidene svært ulike. I Eide kommune og hele Romsdalsregionen er det en sterk tradisjon for typiske interessepolitiske samarbeid innenfor næring, samferdsel og infrastruktur. Jeg fant få slike i Akershus. De interessepolitiske samarbeidene fra Sørums og Hurdal kommuner har en helt annen karakter med innslag av en sterk tjenesteytende profil, som i utføringsbedriftene Norasone AS og Orbit Arena AS. Dette svekker sammenlikningsgrunnlaget på tvers av kommunene og gjør det vanskelig å trekke noen slutninger om kommunenes forskjeller og likheter innenfor de ulike analysekategoriene.

Utvalget av informanter reflekterer en bottom-up tilnærming. Det er de folkevalgte håndtering av de demokratiske utfordringene med samstyring som har vært fokus i denne studien, det er hos disse ansvaret ligger i vårt representative konkurransedemokrati. En survey ville gitt mer representative data for kommunenes folkevalgte, og en mer selektiv utvelgelse av folkevalgte kunne ha speilet et høyere kunnskapsnivå om organisering av interkommunalt samarbeid. Ved å snakke med aktører i de spesifikke samarbeidene kunne jeg fått et bedre overblikk over håndteringen, styreledere og daglige ledere kunne blant annet ha belyst om kommunene oppfattes som aktive eiere og om mandatene som gis er tydelig nok. Dette ville

ha vært et verdifullt bidrag til studien, men tidsrammen gjorde det imidlertid urealistisk å inkludere disse informantene. Dette er noe som vil vurderes i en eventuell oppfølgingsstudie.

I metodekapittelet ble reliabiliteten vurdert som god, selv om anonymiseringen av informantene fra opposisjon og posisjon svekker reliabiliteten noe. Anonymisering av kommunene og de spesifikke samarbeidstiltakene har blitt vurdert, men en tungtveiende årsak til at dette ikke er gjort er at informantene fra starten av studien har hatt kjennskap til at kommunenavnet ville benyttes, og at de har godkjent både sitater og kapittelet om egen kommune.

Funnene i denne studien peker på noen tendenser i styringen og håndteringen av interkommunalt samarbeid i tre kommuner. Validiteten til slutningene som er gjort er imidlertid begrenset, og generaliserbarheten utover disse tre er derfor liten. Man kan likevel generalisere innenfor disse kommunene og si noe om hvordan interkommunale samarbeid i Eide, Sørumsdal og Hurdal som her ikke er studert blir ivaretatt. Ettersom det foreligger lite empirisk forskning om styring av samstyring på lokalt nivå bidrar denne studien dessuten til mer kunnskap om dette, og den er derfor i noen grad analytisk generaliserende overfor det definerte universet. Oppgaven viser at rammeverket utviklet av Sørensen og Torfing er fruktbart som utgangspunkt for å vurdere også andre norske kommuners håndtering av interkommunalt samarbeid og den demokratiske forankringen disse samarbeidstiltakene har.

6.3 Veien videre

En mer omfattende studie vil gjennom rammeverket gjøre det mulig å avdekke tydeligere mønstre, og bør inkludere flere samarbeidstiltak innenfor bedre avgrensede analytiske kategorier og andre aktører i tillegg til kommunale aktører. De samme samarbeidstiltakene burde dessuten studeres fra flere forskjellige deltakerkommuner. En survey vil videre kunne gi et mer presist bilde av de folkevalgte styring av interkommunalt samarbeid, men som ECON erfarte i sin kartlegging er dette vanskelig å gjennomføre. En mer utstrakt bruk av samstyring i offentlig sektor er også et internasjonalt og nasjonalt fenomen, og det ville derfor være interessant å se på samstyring lokalt også i en internasjonal kontekst.

Litteraturliste

Aars, Jacob, Hans-Erik Ringkjøp og Signy I. Vabo (2006): «Kommunale selskapsformer i vekst- eit demokratisk problem?», *Det lokale folkestyret i endring?* Kapittel 3 i NOU 2006:7.

Aksjeloven: Lov av 13. juni 1997 nr. 44: Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Amdam, Jørgen (2004): *Kommunestruktur*. Møreforskning og Høgskulen i Volda. <<http://tilsett.hivolda.no/ja/Notat/KOMMUNESTRUKTUR%20framtid.doc>>. Publisert 29.03.2004. [Lesedato 06.05.2012].

Andersen, Svein S. (2006): «Aktiv informantintervjuing», i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22: 278-298.

Askheim, Svein og Geir Thorsnæs (2012): «Hurdal», *Store norske leksikon*. <<http://snl.no/Hurdal>>. [Lesedato 28.01.2013].

Askim, Jostein (2012): *Læring som input og governance som ramme for politikkutforming*. Forelesningsnotat STV 4428B, dato 21.03.2012. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Aursand, Jon S. (2013): «Utviklingsarbeidet i Rauma i regi av Nordveggen AS », *Romsdals Budstikke*, 11.februar.

Berby, Henning (2009): *Interkommunalt samarbeid*. KS-notat. <<http://www.ks.no/tema/samfunn-og-demokrati/Interkommunalt-samarbeid/Interkommunalt-samarbeid/>>. Publisert 26.11.2009. [Lesedato 23.08.2012].

Berg Fredheim, Hilde (2008): *Lofoten storkommune-innbyggernes oppfatning av kommunestrukturen i Lofoten*. Masteroppgave. Bodø: Fakultet for samfunnsvitenskap: Høgskolen i Nordland.

Baldersheim, Harald, Per A. Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Brandtzæg, Bent A. og Karl G. Sanda (2008): *Evaluering av Samarbeidsrådet for Nedre Romerike*. Arbeidsrapport 17/2008. Bø: Telemarksforskning.

Bratberg, Øivind (2011): *Casestudier: Gjennomføring og analyse*, Forelesningsnotat STV 4020. 13.09.2011. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2004): "Governmental autonomisation and control: the Norwegian way," *Public Administration and Development*, volum 24 (2): 129-135.

Christensen, Tom og Per Lægreid (2007): *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reforms*. Burlington: Ashgate Publishing Company.

Christensen, Tom, Amund Lie og Per Lægreid (2007): "Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? », kapittel 2 i Tom Christensen og Per Lægreid (red.) *Transcending New Public Management: the transformation of public sector reforms*. Burlington: Ashgate Publishing Company.

Digitale Gardermoen IKS (2006): *Selskapsavtale for Digitale Gardermoen IKS*.

Digitale Gardermoen IKS (2011): *Årsberetning 2011 m/budsjett og regnskap*. <http://www.dgi.no/no/fakta/arsberetning-2011>. [Lesedato 12.01.2013].

ECON Analyse (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Rapport 057/2006 på oppdrag fra KS. Oslo: ECON. http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Interkommunalt%20samarbeid/Econ%202006_057%20Interkommunalt%20samarbeid%20i%20Norge.pdf. [Lesedato 11.10.2013].

Eide kommune (2013a): *Eierskapsmelding 2012-2013*.

Eide kommune (2013b): *Budsjett 2013*. <http://www.eide.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId=337&FilId=1455>. [Lesedato 16.12.2012].

Elster, Jon (red.) (1998): *Deliberative Democracy. Cambridge Studies in the Theory of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fishkin, James (2011): *When the People Speak*. Oxford: Oxford University Press.

Forskningsrådet (2012): «Demokrati, styring og planlegging. Funn fra forskningen 2005-2010». Sluttrapport fra programmet *Demokrati, styring og regionalitet- DEMOSREG*. Oslo: Norges forskningsråd.

GassROR IKS (2012): *Samarbeidsavtale 4*.

GassROR IKS (2007): *Selskapsavtale/vedtekter for GassROR IKS etter lov om interkommunale selskap av 29.01.1999 nr. 6 (IKS-lova)*.

GassROR IKS (2011): *Årsberetning og regnskap for 2010*. <http://www.gassror.no/index.php?page_id=100>. [Lesedato 16.12.2012].

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Habermas, Jürgen (1998): *The Inclusion of the other. Studies in political theory*. Red. Ciaran Cronin og Pablo De Greiff. Cambridge: MIT Press

Haug, Are V. (2009): *Lokaldemokratiet på nett og i nett*. Doktoravhandling. Oslo: det samfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hofstad, Hege (2013): *Håndtering av «wicked problems» i kommunal planlegging. Lokal oversettelse av målsettingene om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser*. Doktoravhandling. Oslo: det samfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hurdal kommune (2013): <<https://www.hurdal.kommune.no/>>. [Lesedato 15.12.2012].

Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (2008a): *Avtale om administrativt verstkommunesamarbeid- Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike*.

Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (2008b): *Felles anskaffelsesveileder*. <<http://www.iinr.no/strategi.192499.no.html>>. [Lesedato 23.01.2013].

Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (2013): *Årsberetning 2012*.

Jacobsen, Dag I. (2004): «Holdninger til endringer av kommunestruktur: En nyansering av Rose og Pettersen», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol. 20: 177-190.

Jacobsen, Dag I. (2009): *Perspektiver på kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag I. (2010): *Evaluerings av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27- omfang, organisering og virkemåte*. <<http://www.regjeringen.no/pages/16279954/rapport.pdf>>. Publisert 23.12.2010. [Lesedato 14.09.2012].

Karlsson, David (2012): "Local Autonomy vs. National Equality. Multilevel Government Attitudes among Local Representatives in Sweden," Paper presentert på den XXI årskonferansen for nordisk kommunalforskning (NORKOM). Oslo, 22.-24. november 2012.

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

Kjær, Anne M. (2004): *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Kjær, Anne M. (2011): "Rhodes' contribution to governance theory: Praise, criticism and the future governance debate," *Public Administration*, volum 89 (1): 101-113.

Klausen, Jan E. (2004): *Undersøkelse om kommunesammenslåing- innbyggernes holdninger og kommunikasjon mellom innbyggere og politikere*. NIBR-rapport 2004:5.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Framtidens kommunestruktur- kommuner med ansvar for egen utvikling*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommuneloven. Lov av 25.september 1992 nr.107 om kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Krippendorff, Klaus (2004): *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. 3. utgave. Thousand Oaks CA: Sage Publications.

Kristiansen, Ellinor E. (2011): *Interkommunalt samarbeid. En komparativ studie av Lofoten og Midtre Namdal*. Masteroppgave. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Langset, Magne og Geir Vinsand (2011): *Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Romsdal- en forstudie*. NIVI Analyse på oppdrag av Romsdal Regionråd. Rapport 2011:1.

Lov om interkommunale selskaper (IKS). Lov av 29.januar 1999 nr. 6. Lov om interkommunale selskaper. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Lund, Thorleif (red.) (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Kap. 3. Oslo: Unipub.

Myhre Hansen, Annette (2011): *Interkommunale samarbeid som demokratisk utfordring. Eit casestudie av Bø kommune*. Masteroppgave. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Norasonde AS (2011): *Vedtekter for Norasonde AS*.

Norasonde AS (2012): *Årsberetning 2011*. <<http://www.norasonde.no/om-norasonde/arsberetning>>. [Lesedato 02.02.2013].

Nygaard, Lynn P. (2012): *Skrivekurs for masterstudenter*. Forelesningsnotat 18.10.2012, universitetet i Oslo.

Orbit Arena AS (2010): *Vedtekter for Orbit Arena AS*.

Orbit Arena AS (2012): *Årsmelding 2011*. <<http://www.orbitarena.no/aarsmeldinger/category282.html>>. [Lesedato 15.02.2013].

Peters, B. Guy (2011): "Steering, rowing, drifting or sinking? Changing patterns of governance," *Urban Research & Practice*, volum 4 (1): 5-12.

Peters, B. Guy og Jon Pierre (1998): «Governance Without Government? Rethinking Public Administration," *J-PART*, 8:2, 223-243.

Peters, B. Guy og Jon Pierre (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press Ltd.

Pierre, Jon (2011): "Cost Efficiency & Public Interest in inter-local Partnerships," *Urban Research & Practice*, volum 4 (1): 13-22.

PPT Hurdal og Nannestad (2012): *Avtale om vertskommunesamarbeid om PP-tjenester i Nannestad og Hurdal kommuner*.

PPT-GEF (2004): *Samarbeidsavtale om pedagogisk-psykologisk teneste for kommunene Gjemnes, Eide og Fræna.*

PPT-GEF (2012a): *Årsmelding for PPT-GEF 2011-2012.* <<http://www.ppt-gef.no/?PageID=143&ItemID=221>>. [Lesedato 12.12.2012].

PPT-GEF (2012b): *Budsjett og virksomhetsplan for 2013 PPT-GEF.*

Regnskap Eide og Fræna (2010): *Samarbeidsavtale for vertskommunesamarbeid mellom Eide og Fræna kommuner innenfor tjenesteområdet regnskap og fakturering.*

Renå, Helge (2009): *Når kontrollen svikter -En studie av korrupsjonssakene i Eiendomsforvaltningen i Bærum kommune, Undervisningsbygg i Oslo kommune og Nedre Romerike Vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 på Romerike.* Masteroppgave. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Rhodes, Rod A. W. (1996): "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*. Volum 44 (4): 652-667.

Rose, Lawrence E. (2005): «Demokratiteori- forventninger og virkelighet», kapittel 3 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (2005): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen: Fagbokforlaget.

Rose, Lawrence E. og Per A. Pettersen (2003): «Holdninger til endringer i kommunestruktur: To preferanser, to rasjonaliteter?», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol. 19: 240-275.

Rueschemeyer, Dietrich (2003): «Can One of a Few Cases Yield Theoretical Gains? », kapittel 9 i James Mahoney og Dietrich Rueschemeyer (red): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* Cambridge: Cambridge University Press.

Røiseland, Asbjørn og Signy I. Vabo (2008): «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, volum 1-2: 86-103.

Røiseland, Asbjørn og Signy I. Vabo (2012): *Styring og samstyring – governance på norsk.* Bergen: Fagbokforlaget.

Stoker, Gerry (2011): "Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective," *Public Administration*, volum 89: 15-31.

Stokkan, John (2011): "Eide kommune i Møre og Romsdal," *Store norske leksikon*.
<<http://snl.no/Eide/kommune%20i%20M%C3%B8re%20og%20Romsdal>>. [Lesedato 29.01.2012].

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005): «The Democratic Anchorage of Governance Networks», *Scandinavian Political Studies*, volum 28 (3): 195- 218.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2009): «Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance», *Public Administration*, volum 87 (2): 234-258.

Sørum kommune (2008): *Eiermelding for Sørum kommune*.
<<http://www.sorum.kommune.no/eiermelding.144265.no.html>>. [Lesedato 16.01.2013].

Sørum kommune (2012): *Årsbudsjett 2013*. Sak 106/12.
<<http://www.sorum.kommune.no/budsjett-og-oekonomiplaner.144267.no.html>>. [Lesedato 16.01.2013].

Thorsnæs, Geir (2010): «Sørum kommune», *Store norske leksikon*.
<<http://snl.no/S%C3%B8rum/kommune>>. [Lesedato 28.01.2013].

Tusten tunnelselskap AS (2003): *Gjeldende vedtekter for Tusten tunnelselskap AS*.

Tusten tunnelselskap (2012a): *Styrets årsberetning for 2011*.

Tusten tunnelselskap (2012b): *Årsregnskap 2011*.

Vareide, Knut (2008): «*Næringsanalyse for Øvre Romerike: Benchmarking av næringsutvikling og attraktivitet*». Rapport 21/2008. Bø: Telemarksforskning.

Villa, Anna K. (2012): *Et analytisk blikk på problemdefinering og målkompleksitet i kommunestrukturdebatten i Norge, og fraværet av offentlig politikk på dette problemområdet*. Kursoppgave i STV 4428B Teorier om offentlig politikk – nasjonalt og internasjonalt. Oslo: Universitetet i Oslo.

Vinsand, Geir (2003): *Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. Ny start? Forprosjekt om nye samarbeids- og kommunemodeller*. Oslo: Agenda utredning og utvikling AS.

Vinsand, Geir (2013): *Telefonintervju*. 21. mars 2013.

Økokrim (2011): *Vannverkssaken*. Publisert 01.05.2011. <<http://www.okokrim.no/sak-vannverk>>. [Lesedato 13.04.2013].

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.

Østre Romerike brann- og redningsvesen IKS (2008): *Selskapsavtale/vedtekter for Østre Romerike brann- og redningsvesen IKS*.

Østre Romerike brann- og redningsvesen IKS (2013): *Styrets årsberetning for 2012*.

Østre Romerike revisjonsdistrikt (2012): *Reglement/vedtekter for distriktsstyret til Østre Romerike revisjonsdistrikt*.

Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (2010): *Reglement for Øvre Romerike innkjøpssamarbeid*. <<https://www.oru.no/no/Ovre-Romerike-Innkjopssamarbeid1/Om-Ovre-Romerike-Innkjopssamarbeid-ORIK/>>. [Lesedato 13.03.2013].

Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (2012a): *Budsjett 2013*.

Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (2012b): *Årsrapport 2011*.

Øvre Romerike Utvikling (2011a): *Felles eiermelding for kommunene på Øvre Romerike (ØRU)*.

Øvre Romerike Utvikling (2011b): *Strategi for samarbeidet på Øvre Romerike (ØRU) fram mot 2020*. <<https://www.oru.no/Documents/%C3%98vre%20Romerike%20Utvikling/Strategier/Strategi%20for%20kommunesamarbeidet%20p%C3%A5%20%C3%98vre%20Romerike%20frem%20mot%202020.pdf>> [Lesedato 11.02.2013].

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervju

Intervju 3. januar 2013 (rådmann i Eide kommune)

Intervju 7. februar 2013 (medlem av posisjonen i Sørumsund)

Intervju 13. februar 2013a (rådmann i Eide)

Intervju 13. februar 2013b (medlem av posisjonen i Eide)

Intervju 15. februar 2013a (medlem av opposisjonen i Eide)

Intervju 15. februar 2013b (fungerende ordfører i Eide)

Intervju 20. februar 2013a (ordfører i Hurdal)

Intervju 20. februar 2013b (medlem av posisjonen i Hurdal)

Intervju 26. februar 2013 (medlem av opposisjonen i Hurdal)

Intervju 27. februar 2013a (ordfører i Sørumsund)

Intervju 27. februar 2013b (medlem av opposisjonen i Sørumsund)

Intervju 6. mars 2013 (rådmann i Sørumsund)

Intervju 11. mars 2013 (rådmann i Hurdal)

Vedlegg 2 Informasjonsskriv

Hei,

mitt navn er Anna Villa og jeg skriver nå masteroppgaven min i statsvitenskap ved universitetet i Oslo. Med oppgaven ønsker jeg å belyse hvilke demokratiske utfordringer som finnes i styringen av interkommunalt samarbeid og hvordan norske kommuner håndterer disse. I den forbindelse ønsker jeg å gjøre intervjuer med rådmenn, ordførere og noen kommunestyrerepresentanter i de utvalgte kommunene jeg skal studere.

Studien vil i hovedsak basere seg på informasjon som er lett tilgjengelig i kommunenes budsjett, årsmelding, samarbeidsavtaler og gjeldende reglement for et utvalg interkommunale samarbeidstiltak, samt opplysninger som kommer fram i informantintervjuer.

Jeg håper du har anledning til å sette av tid til et intervju med varighet på ca. 45-60 minutter slik at jeg kan få kartlagt hvordan din kommune i praksis forsøker å styre de tiltakene dere

deltar i, hvilke virkemidler som benyttes, hvem som er involvert, hva som oppfattes som de største utfordringene o.l. Jeg ønsker særskilt å se nærmere på utvalgte interkommunale samarbeidstiltak i din kommune, og her vil de tiltakene som forvalter de største ressursene på vegne av fellesskapet være særlig interessante. Jeg håper dette er noe du kunne tenke deg å være med på.

Jeg ønsker å omtale kommunene med navn i min oppgave, og siden jeg ønsker intervju med rådmenn og ordførere i navngitte kommuner vil full anonymitet ikke kunne gis, men jeg vil i oppgaven kun referere til yrkestittel eller rollen som folkevalgt.

For å kunne referere fra intervjuet så korrekt som overhodet mulig vil jeg gjerne ha muligheten til å ta opp intervjuet med lydopptaker. Om du har ønske om det kan du få lese gjennom intervjuet etter at det er ferdig nedskrevet. Lydopptak og nedskrevet intervju vil bli slettet ved prosjektslutt 1.november 2013.

Prosjektet er forelagt og godkjent av personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS.

Dersom du skulle ønske å delta i studien, vil du når som helst og uten å oppgi noen grunn ha mulighet til å trekke ditt samtykke til å delta i studien. Dersom du har spørsmål til studien, kan du kontakte meg på mobil 476 34 618 eller på e-post: annakv@student.sv.uio.no.

Mvh,

Anna Villa

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig og muntlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur:

Dato:

Vedlegg 3 Intervjuguide

1. Parti?
2. Perioder i kommunestyret?
3. Medlem av formannskapet?
4. Sitter du i noen av kommunens utvalg eller komiteer? Hvilke?
5. Kommunen deltar i disse interkommunale samarbeidene:

Interkommunale selskaper:

Felles sekretariat for kontrollutvalgene på Romerike IKS

Nedre Romerike Vannverk IKS (NRV IKS)

Romerike avfallsforedling IKS (ROAF)

Romerike revisjon IKS (under etablering)

Østre Romerike brann- og redningsvesen IKS (ØRBR)

Aksjeselskaper:

Blaker Utvikling AS (avviklet)

Krogstad Miljøpark AS

Nedre Romerike Vannverk AS (NRV)

NORASONDE AS

Sørumsand ASVO AS

Øyeren båtservice AS

Interkommunale samarbeid:

Barnevernstjenester Aurskog-Høland, Fet og Sørum (§28b)

Barnevernsvakten ved Lillestrøm politistasjon (kontraktssamarbeid)

Felles kommunelege og folkehelsekoordinator med Fet?

Felles renseanlegg for Fet, Gjerdrum og Sørum (under utvikling)

Interkommunal innkjøpsordning Nedre Romerike (IINR) § 28 b

Romerike krisesenter (samarbeidsavtale)

Skatteoppkrevingssamarbeid med Fet, Nittedal, Rælingen, Skedsmo og Sørum (§ 28 b)

Skåningsrud skole og ressurscenter (interkommunal skole)

Østre Romerike revisjonsdistrikt (ØRR) (§ 27)

6. Er det noen av disse du kjenner spesielt godt til? Kan du fortelle litt om disse?

7. Har du verv i tilknytning til noen av disse samarbeidene?

8. Hvilke former for organisering av interkommunalt samarbeid kjenner du til? Er det noen form for organisering (§ 27, § 28, IKS, AS) du ser på som mer fordelaktig/ufordelaktig enn andre?
9. Hvordan oppleves egen mulighet som folkevalgt eller administrativ leder til påvirkning og styring av interkommunalt samarbeid? Hvor opptatt er du av å ha innflytelse?
10. Hvordan opplever du muligheten for eget parti til å markere seg i interkommunale samarbeid?
11. Hender det at innbyggerne kontakter deg for å innhente informasjon eller komme med innspill om interkommunale tjenester?
12. Tar du selv kontakt med administrasjon/politikere for å innhente informasjon om interkommunale samarbeid?
13. Hvilken erfaring har du med at styremedlemmene som sitter i de interkommunale samarbeidene a) ivaretar din kommunes interesser på en god måte, b) at de lojalt følger opp vedtak gjort i kommunestyret, c) vil kunne håndtere vanskeligheter og konflikter på en god måte?
14. a) Hvordan opplever du interessen fra politikere og administrasjon i din egen kommune for det som skjer i samarbeidene? b) Oppfatter du innbyggerne som interesserte? c) Oppfatter du lokale media som interesserte?
15. Synes du det blir tilstrekkelig informert om de interkommunale samarbeidenes virksomhet? Får dere muligheten til å diskutere og evaluere i tilstrekkelig bredde?
16. Hvordan informerer de interkommunale samarbeidene om sin virksomhet? Mottar du a) årsmelding/regnskap b) Muntlige orienteringer i kommunestyret/til administrativ ledelse flere ganger i året? c) Saksdokumenter før behandling? d) Styrereferater i etterkant?
17. Er det noe du synes er spesielt bra eller dårlig i forbindelse med interkommunalt samarbeid? Har den politiske styringen blitt vanskeligere?
18. Synes du omfanget av interkommunalt samarbeid kommunen deltar i er passelig?
19. Oppfatter du det som at den demokratiske forankringen og kontrollen med interkommunalt samarbeid er noe som opptar kommunen? Tilstrekkelig?
20. Er det noe du ønsker å legge til?